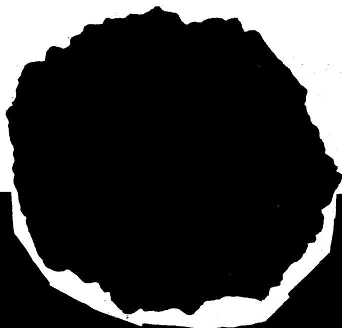
BIBLIOTECA DE AMERICA



DEXTER PERKINS

HISTORIA DE LA DOCTRINA MONROE

EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES

Dexter Perkins

Historia de la Doctrina Monroe

EUDEBA EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES

Título de la obra original:
A History of the Monroe Doctrine
Little, Brown and Company, Boston - Toronto, 1955

Traducida por
LUIS ECHÁVARRI

La revisión estuvo a cargo del
departamento técnico de la Editorial

Editorial Universitaria de Buenos Aires - Florida 656
Fundada por la Universidad de Buenos Aires

Hecho el depósito de ley

IMPRESO EN LA ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA

HISTORIA DE LA DOCTRINA MONROE

BIBLIOTECA DE AMÉRICA

ÍNDICE

AGRADECIMIENTO

Este libro es, en parte, un resumen de mis estudios minuciosos de la Doctrina Monroe, y en parte una continuación de esos estudios en una escala menos intensa. Al escribir estas palabras de reconocimiento vuelvo a pensar inevitablemente en muchas personas, quienes con su ayuda en mi obra primitiva han contribuido a hacerlo posible. A todas ellas les he expresado ya mi agradecimiento, y aprovecho esta ocasión solo para reiterarlo. La lista de los favores que debo ha aumentado, no obstante, con la preparación de este volumen. Del Dr. E. Wilder Spalding y del señor George V. Blue he recibido la acogida más amistosa y la ayuda más cordial en mis trabajos en el Departamento de Estado. Al señor Robert H. Haynes de la Biblioteca Widener, quien ha hecho tan gratas para mí las tareas de muchos veranos, también deseo expresarle mi aprecio. Al profesor Clarence Haring, que leyó los dos últimos capítulos y me proporcionó la ventaja de sus extensos conocimientos de los asuntos latinoamericanos y de su agudeza crítica, le estoy muy agradecido. Al Dr. Albert K. Weinberg, especialmente familiarizado con la evolución de la teoría del aislamiento, y con cuya crítica amistosa me he beneficiado en la preparación del primer capítulo, deseo darle mis gracias. A Arthur M. Schlesinger, mi amigo y consejero de muchos años, le rindo una vez más mi tributo entusiasta y afectuoso.

En la redacción de la obra me han ayudado también auxiliares a cuyas tareas inteligentes y pacientes debo mucho. El señor Irving S. Bernstein pasó la mayor parte del último verano conmigo en la Biblioteca Widener y cooperó mucho en la reunión de los materiales empleados en la redacción del capítulo VIII, además de haber sido muy útil de otros muchos modos. La señorita Marjorie Gilles, mi secretaria, ha sido indispensable. En la preparación del manuscrito, en la comprobación de las referencias, en la consecución de las ilustraciones y de otras maneras innumerables me ha dado siempre la ayuda más jovial y eficiente. La erudición implica inevitablemente un trabajo penoso. A estas dos personas, que han compartido conmigo el trabajo penoso, les expreso mi cordial agradecimiento; ambos son ex alumnos míos, y no solamente he apreciado su ayuda sino también el espíritu amistoso con que me la han dado.

Como es natural, dejaré que el lector juzgue los méritos y de-

fectos de mi obra. Se propone una visión general de un tema importante; su escala, como ya he dicho, es más amplia que la de mis estudios anteriores. Como todos los estudios de esta clase, es, después de todo, el fruto de muchas mentes. La síntesis, sin embargo, es mía.

DEXTER PERKINS

PREÁMBULO

"Creo estrictamente en la Doctrina Monroe, en nuestra Constitución y en las leyes de Dios." Esta frase interesante figuraba a la cabeza de un anuncio a toda página del *New York Times* del 2 de diciembre de 1923, el centenario del mensaje de Monroe. Estaba escrito por Mary Baker Eddy. Por mucho que su forma llame la atención del lector, no cabe duda de que expresa algo que se cree y se siente extensamente. En el campo de la política hay pocas fes más incondicionales que la del pueblo americano en la Doctrina Monroe. Pocas personas pueden definirla, pero eso no tiene importancia. Uno no tiene que analizar para creer. Sin distinciones de partido, de sección o de posición en la sociedad, la mayoría de los estadounidenses de nuestra época estarían dispuestos a declarar su lealtad a los principios establecidos en el mensaje de 1823. En el verano de 1940 fueron aprobados por el voto virtualmente unánime de ambas cámaras del Congreso. Constituyen la esencia de nuestro credo con respecto a la política exterior.

En la historia de la diplomacia americana hay pocos temas, por lo tanto, que tengan una importancia tan grande como la historia de la Doctrina Monroe, importancia atestiguada por la inmensa bibliografía del tema que existe en la actualidad. Y son pocos los que tienen una importancia contemporánea tan grande. El curso de los acontecimientos en Europa, la aparición de una nueva filosofía, quizá de una filosofía victoriosa, ajena al pensamiento y a los intereses del Nuevo Mundo, tienen grandes consecuencias en función del mensaje de 1823. La declaración del presidente Roosevelt con respecto a Canadá, la adquisición de nuevas bases en el Caribe, la conferencia de La Habana para considerar el problema de las colonias francesas y holandesas en este continente, la declaración de Herr von Ribbentrop de que los Estados Unidos bajo la Doctrina Monroe deben mantenerse fuera de Europa si desean que Europa se mantenga fuera de América, todas estas cosas indican el vivo interés y la necesidad de comprender la significación total de los principios sentados por Monroe.

Hay pocos temas, también, con respecto a los cuales haya sido necesario eliminar tantos conceptos erróneos. Muchos estadounidenses creen que la declaración de Monroe impidió la reconquista de

la América del Sur por una malvada combinación de potencias europeas. Muchos estadounidenses creen que Theodore Roosevelt, un nuevo San Jorge en lucha con un dragón alemán, impidió la ocupación de Venezuela por la armada del primer Reich. Muchos estadounidenses creen que la Doctrina Monroe prescribe la completa abstinencia de participar en los asuntos europeos. Muchos estadounidenses creen que los latinoamericanos han estado, están y deben estar agradecidos a esta doctrina. Sucede que ninguna de estas cosas es cierta.

Por lo tanto, donde existen tantos conceptos erróneos, a pesar de la abundante literatura sobre el tema que ha salido ya de nuestras imprentas, se da la clara necesidad de una nueva consideración de este asunto vital. La política exterior de una democracia se debe basar en la opinión informada. Las páginas que siguen tienen el propósito de contribuir a la comprensión de una serie de principios que han desempeñado, desempeñan en la actualidad y —según todas las probabilidades humanas— desempeñarán en el futuro un papel de primera importancia en la evolución de nuestra acción diplomática.

PRÓLOGO DE LA NUEVA EDICIÓN

Desde que escribí *No meterse: Historia de la Doctrina Monroe* en 1941, se han producido acontecimientos trascendentales en la esfera internacional. Esos acontecimientos han influido en el desarrollo y condicionado el carácter de la Doctrina Monroe. En esta nueva edición he descrito los cambios que se han producido, enfocándolos y estimando su significado. En la ejecución de esta tarea me han ayudado, y deseo expresarles mi agradecimiento, mis dos auxiliares en la Universidad de Cornell, David H. Tiffany y Lin Webster. Como siempre, mi secretaria, la señorita Marjorie Gilles, no solo ha consagrado su ayuda a la obra, sino también su ferviente interés.

DEXTER PERKINS

Ithaca, Nueva York
Abril de 1955

CAPÍTULO I

LA SEPARACIÓN DEL NUEVO MUNDO DEL VIEJO MUNDO LA AMÉRICA REPUBLICANA Y LA EUROPA MONÁRQUICA

"Nosotros somos su gran ejemplo (es decir, de los latinoamericanos). Ellos hablan constantemente de nosotros como de hermanos que tienen un origen análogo. Adoptan nuestros principios, copian nuestras instituciones y, en muchos casos, emplean el mismo lenguaje y los mismos sentimientos de nuestros documentos revolucionarios.

" Pero a veces se dice que son demasiado ignorantes y demasiado supersticiosos para admitir la existencia de un gobierno libre. Esta acusación la hacen con frecuencia personas que ignoran ellas mismas en realidad la verdadera situación de esa gente. Yo niego el supuesto hecho de la ignorancia; niego la inferencia de ese hecho, si fuera cierto, de que carecen de capacidad para el gobierno libre; y me niego a asentir a la otra conclusión, si el hecho fuera cierto y la inferencia justa, de que debemos ser indiferentes a su destino... Es la doctrina de los tronos la que interpreta que el hombre es demasiado ignorante para gobernarse a sí mismo. Yo sostengo que es acusar a las disposiciones de la Providencia misma suponer que ha creado seres incapaces de gobernarse a sí mismos para que los pisoteen los reyes.

" En el establecimiento de la independencia de la América española, los Estados Unidos tienen el más profundo interés. Yo no vacilo en afirmar mi sólida creencia de que no existe cuestión en la política exterior de este país que se haya planteado, o que yo pueda concebir que se plantee alguna vez, en la decisión de la cual hayamos tenido o podamos tener tantas cosas en juego. Este interés concierne a nuestra política, a nuestro comercio y a nuestra navegación. No puede caber duda alguna de que en la América española, una vez independiente, cualquiera sea la forma de los gobiernos establecidos en sus diversas partes, estos gobiernos estarán animados por un sentimiento americano y se guiarán por una política americana. Obedecerán las leyes del sistema del Nuevo Mundo, del que forman parte, en *contradistinción* con las de Europa... La independencia de la América española constituye un interés de primera consideración. En segundo lugar, y muy importante en sí misma, es la consideración de la naturaleza de sus gobiernos. Pero ésta es una cuestión que deben resolver ellos mismos. Adoptarán, sin duda, esa clase de gobierno que se ajuste mejor a su situación, más a propósito para su felicidad. Aunque ansío que sean gobiernos libres,

> creo que no tenemos derecho a dictarles reglas. Son y deben ser los únicos jueces de sí mismos. Me inclino firmemente a creer que en la mayoría, si no totalmente, se establecerán gobiernos libres."
>
> Henry Clay, en la Cámara de Representantes, 24 de marzo de 1818

La Doctrina Monroe, en sus líneas generales, es una prohibición por parte de los Estados Unidos contra la extensión de la influencia y del poderío europeos en el Nuevo Mundo. No implica necesariamente (y el punto será tratado más adelante en detalle) que Estados Unidos tenga que abstenerse de toda actividad diplomática y de toda injerencia en los asuntos de otros continentes. Pero no se puede negar el hecho de que, en opinión de muchos, se relaciona con un principio más general, el principio de la separación del Nuevo Mundo del Viejo Mundo, y que se lo considera como un complemento, como una acentuación, si se quiere así, del principio de no contraer alianzas ni establecer conexiones políticas con cualquier potencia europea. Monroe mismo, al hacer su advertencia contra los planes de los Estados transatlánticos, trazó una clara distinción entre América y Europa y se justificó haciendo notar la actitud de abstención por parte de los Estados Unidos de toda intervención en los asuntos europeos. Parece razonable, por lo tanto, que al comienzo de este estudio señalemos brevemente la evolución del principio de separación y no complicación, durante los años que precedieron a la enunciación del mensaje de 1823.

Es evidente que con la unión de las colonias norteamericanas no solo se creó un país nuevo, sino un nuevo orden social, el que comenzó a desarrollarse en el Nuevo Mundo en los siglos XVII y XVIII. Por supuesto, es fácil exagerar la diferencia entre los dos continentes. Las semillas del cambio germinaban en ambos lados del Atlántico. Sin embargo, se puede sostener con mucha verosimilitud que la sociedad estadounidense, a pesar de una capa exterior aristocrática, era diferente de cualquier otra. En ninguna otra parte, en el mismo grado, estaba la carrera abierta a las aptitudes. En ninguna otra parte era tan estrecha la brecha entre los ricos y los pobres. En ninguna otra parte tenían tan poca importancia las distinciones de clase. La conciencia de estos hechos se agudizó, por supuesto, cuando se produjo la guerra con la madre patria. Desde el comienzo mismo de su vida como nación existió en los Estados Unidos el fermento de nuevas concepciones, la conciencia de nuevos destinos. De este sentimiento de diferenciación tenía que surgir la noción de que la ruptura de la conexión política con la Europa gastada por el tiempo debía ser todo lo completa posible y de que la desvinculación con ella era la base verdadera de la política exterior de los Estados Unidos.

En ninguna parte se expresa esta concepción más claramente

que en las palabras del gran folletista de la Revolución, Thomas Paine. En *Sentido común,* la llamada de clarín a la independencia, escrita a fines del otoño de 1775, Paine dice lo siguiente:

"Nuestro plan es el comercio, y éste, si se lo atiende bien, nos conseguirá la paz y la amistad de toda Europa... Desafío al más entusiasta defensor de la reconciliación que muestre una sola ventaja que puede conseguir este continente si se mantiene unido a Gran Bretaña... Pero los daños y desventajas que nos causa esa unión son innumerables, y nuestro deber con la humanidad en general, así como con nosotros mismos, nos ordena que renunciemos a la alianza; porque toda sumisión a/o dependencia de Gran Bretaña tiende directamente a envolver a este continente en las guerras y querellas europeas y nos pone en desacuerdo con naciones que de otro modo buscarían nuestra amistad y contra las cuales no tenemos motivos de enojo ni de queja. Como Europa es nuestro mercado comercial, no debemos mantener vínculos parciales con ninguna parte de ella. El verdadero interés de América consiste en evitar las disputas europeas, lo que no puede hacer mientras, por su dependencia de Gran Bretaña, se ve obligada a hacer de contrapeso en la balanza de la política británica." [1]

Thomas Paine, al hablar así, no defendía una doctrina exótica propia. El mismo punto de vista expresaban otras figuras eminentes de la época, nunca de manera más convincente que como lo hizo John Adams. "El principio de política exterior que yo defendí entonces —escribió Adams años después— era que no debíamos hacer tratados de alianza con ninguna potencia europea; que no debíamos convenir más que en tratados comerciales; que debíamos separarnos todo lo posible y durante el mayor tiempo de todos los intereses políticos y las guerras de Europa." [2]

Es cierto que en la práctica la política de desvinculación se desbarató antes que la nueva república tuviera dos años de vida. Es cierto que el tratado francés, la alianza del 6 de febrero de 1778, pareció ser una clara negación de las máximas del corsetero de Bristol y el abogado de Boston. Es cierto que la ayuda que concedió a los estadounidenses una potencia extranjera fue un factor vital y probablemente decisivo en la consecución de su independencia nacional y en el comienzo del desenvolvimiento de la nueva república. Pero la alianza con Francia fue el producto de una penosa necesidad. Solo muy de mala gana, en verdad, los dirigentes del Congreso Continental se decidieron a forjar ese vínculo con el exterior, y es evidente, por la correspondencia de la época, que la oposición a cualquier vinculación exterior era extremadamente tenaz. El primer borrador de un tratado, redactado por John Adams, fue sometido al Congreso en julio de 1776. Proponía el intercambio comercial con Francia sobre una base muy liberal, pero no buscaba una acción conjunta de las dos naciones contra Gran Bretaña.[3] No pasaba de comprometer a los Estados Unidos a no ayudar a su anterior madre patria en ninguna guerra que pudiera surgir entre los británicos y los franceses. Inclusive, después de la derrota de Washington en la batalla

de Long Island el 27 de agosto, y de que la situación militar empeoraba, se mantuvo la misma posición. Solo los acontecimientos muy infortunados de fines del otoño de 1776 produjeron un cambio en el tono. Fueron necesarias la batalla de White Plains (28 de octubre), la rendición del Fuerte Washington con su guarnición de unos tres mil hombres, la triste retirada a través de Nueva Jersey y la disolución que amenazaba al ejército revolucionario para hacer que el Congreso se sintiera dispuesto a buscar la acción militar y naval de Francia en apoyo de la independencia norteamericana. Y en los voluminosos despachos del año 1777, la Comisión para la Correspondencia Secreta, mientras instaba constantemente a los comisionados norteamericanos en París a que apremiaran para que Francia entrase en la guerra, no se emplea la palabra "alianza" ni se sugiere el compromiso obligatorio que eso habría implicado. Fueron Franklin y sus compañeros, no los dirigentes del Congreso, quienes advirtieron que probablemente sería indispensable alguna forma de asociación y pacto para conseguir la ayuda francesa, y quienes, ya en febrero de 1777, resolvieron ayudarse mutuamente en la redacción de ese pacto.[4] El tratado del 6 de febrero de 1778, que obligaba a las dos naciones a hacer juntas la guerra y la paz, aunque fue bien recibido cuando se consumó finalmente, no fue redactado en acuerdo directo con instrucciones recibidas de Filadelfia, sino que, al contrario, sobrepasó esas instrucciones.

Además, hay indicios de que la desconfianza en la complicación no estaba ausente de las mentes de los negociadores. Tenían que ofrecer, por supuesto, alguna recompensa por los esfuerzos que Francia estaba a punto de hacer. En consecuencia, las islas de las Antillas, que estaban entonces en poder de Gran Bretaña, fueron prometidas generosamente al Rey Cristianísimo, si podía apoderarse de ellas. Pero de acuerdo con los precedentes que se encuentran en las instrucciones del Congreso dadas en setiembre de 1776, quedó prohibida la conquista de "las islas de las Bermudas por Francia, así como de cualquier parte del continente de América del Norte, que con anterioridad al tratado de París de 1763, o en virtud de ese tratado, eran reconocidas como pertenecientes a la Corona de Gran Bretaña, o a los Estados Unidos, en otro tiempo llamadas Colonias Británicas, o que están en este momento o han estado últimamente bajo el poder del Rey y de la Corona de Gran Bretaña."[5] Así, cuidadosamente, los franceses fueron excluidos de la conquista de Canadá, o Nueva Escocia, o Terranova; y, por lo tanto, era evidente que los norteamericanos estaban en guardia contra la substitución de una nación europea por otra en sus fronteras mismas. El pacto con Luis XVI fue necesario, pero hay muchas señales de que se lo consideraba así, ni más ni menos.

No puede decirse que el tratado de 1778 funcionó de manera que estimuló a los americanos a contraer otros compromisos análogos.

Inclusive durante la guerra misma hubo muchas fricciones. Causaron mucho resentimiento las operaciones un tanto inútiles del conde d'Estaing en 1778; se produjo una vez más la desilusión cuando el mismo jefe naval se retiró en 1779 de las operaciones que se realizaban delante de Savannah; hubo una curiosa indiferencia por parte de Francia con respecto a la lucha norteamericana en 1780; fueron necesarias las brillantes operaciones de 1781, que culminaron con la rendición de Cornwallis en Yorktown, para dar a la alianza un triunfo militar auténtico y, en verdad, fundamental.

Y cuando se llegó a las negociaciones de paz en 1782, se puso pronto de manifiesto la inquietud que causaba la asociación con Francia. Es cierto que no la sentía agudamente el venerable Franklin. Pero John Adams, congénitamente receloso, no solo la sentía sino que además la confesó con franqueza en el Congreso, y también al negociador británico, Oswald. Su famosa conversación del 18 de noviembre de 1781 ha sido citada con frecuencia:

> "Usted teme —dice hoy Mr. Oswald— que los conviertan en instrumentos de las potencias de Europa." "Ciertamente, lo temo —digo yo—. Es evidente que todas las potencias de Europa maniobrarán continuamente con nosotros para hacernos intervenir en sus equilibrios de poder reales o imaginarios. Todas ellas desearán hacer de nosotros un contrapeso mientras ellas pesan sus libras... Pero yo creo que debe ser nuestra regla no entremeternos; y la de todas las potencias de Europa no desear, o quizá ni siquiera permitirnos, que intervengamos, si pueden evitarlo." [6]

La consecuencia de esta actitud suspicaz se reflejó en las negociaciones mismas. Sin tener en cuenta las instrucciones del Congreso, que había ordenado solemnemente las relaciones más completas y confidenciales con la corte francesa, y rechazando las objeciones de Franklin, los otros negociadores, Adams y Jay, realizaron sus conversaciones con los plenipotenciarios británicos con poca referencia a Vergennes, el ministro de Relaciones Exteriores de Francia, y le presentaron el borrador de un tratado solo cuando el mismo estaba virtualmente terminado. No había en todo esto ninguna violación o derogación del pacto de alianza mismo, pero existía, muy evidentemente, una actitud de desconfianza, un retraimiento que tenía sus raíces en la aversión a toda dependencia de cualquier corte europea. No eran los comisionados los únicos que mantenían esa actitud. Es indudable que en el Congreso mismo, al desaparecer la necesidad de la ayuda de Francia, se puso pronto de manifiesto cierta inquietud con respecto a la vinculación con la corte de Luis XVI. Especialmente significativa con respecto a la tendencia de los sentimientos, es la resolución de la primavera de 1783, en la que el Congreso, al rechazar la idea de una Liga de Naciones Neutrales expuesta durante la guerra, declaró que era "la política fundamental" de los Estados Unidos permanecer "todo lo menos posible embrollados en

los intereses políticos y en las controversias de las naciones europeas".[7] Por lo tanto, muy al comienzo de nuestra historia, el punto de vista aislacionista, con respecto a la política exterior, se estaba convirtiendo en dogma.

El período de la Confederación y de la redacción de la Constitución ve la consolidación de ese sentimiento. En la práctica, había todavía excepciones de la regla que se estaba forjando. Así, por ejemplo, en las negociaciones con España realizadas por John Jay en 1785 y 1786, negociaciones que tendían a la conclusión de un tratado comercial y a la apertura del Misisipí al comercio estadounidense, Jay, como un *quid pro quo* para las concesiones comerciales, propuso una garantía mutua de las posesiones españolas y estadounidenses, o sea una alianza virtual.[8] Un joven diputado del Congreso que gozaba de la confianza de Madison y Jefferson, las figuras más notables de Virginia, y que se llamaba James Monroe, habría estado dispuesto, según parece, a aceptar esa garantía si el precio no hubieran sido los privilegios comerciales, sino la libertad de navegación en el gran río.[9] Y más o menos al mismo tiempo que se realizaban esas discusiones, Thomas Jefferson, entonces nuestro ministro en Francia, redactaba un plan para la acción conjunta de las potencias europeas y los Estados Unidos contra los pestíferos piratas de Berbería. Pero la proposición de Jay nunca fue presentada al Congreso; no habría tenido en él la menor probabilidad de aprobación. Y la indiferencia de los grandes Estados europeos para terminar con la plaga de la piratería condenó a la impotencia la propuesta ambiciosa de Jefferson, y quizás hizo algo para convencer al gran americano de la inutilidad de intentar una acción cooperativa con las cortes del Viejo Mundo.

Mucho más importante, ciertamente, que esas tentativas abortadas de lograr una asociación más estrecha con los Estados transatlánticos fue el esfuerzo realizado por John Jay para liberar a los Estados Unidos de las obligaciones de la alianza con Francia. Esa alianza no contenía en su texto límite de tiempo alguno y, aunque Franklin había asegurado en varias ocasiones a los negociadores británicos que terminaría con el fin de la guerra, ésa no era categóricamente la opinión de Vergennes, el ministro de Relaciones Exteriores francés,[10] ni, por lo que uno puede descubrir, la de Adams y Jay en el momento de las negociaciones de paz. Sin embargo, cuando el ministro francés, marqués de Moustier, presentó sus credenciales a comienzos del invierno de 1788, el secretario de Estado estadounidense aprovechó la ocasión para comentar la alusión que se hacía en ellas a la "aliada de Francia" y para expresar la opinión de que el tratado de diez años antes había sido contraído con el propósito de conseguir la independencia estadounidense y había prescrito con la obtención de ese fin. Confuso y evidentemente molesto, el marqués de Moustier transmitió su conversación con Jay al conde de Montmorin, ministro de Relaciones Exteriores francés. La réplica fue rápida y terminante:

"Usted rectificará las ideas del señor Jay —escribió Montmorin—; le asegurará que el Rey considera inalterable su alianza con Estados Unidos; que Su Majestad ha sentido siempre y no dejará de sentir un verdadero interés por su prosperidad, y que seguirá contribuyendo a ella mientras pueda hacerlo sin perjuicio de sus propios intereses. Ésta es la doctrina que debe usted desarrollar y que al Consejo del Rey le sorprende tanto ver tan mal comprendida." [11] Por lo tanto, la alianza con Francia se mantenía en vigor y se iba a mantener así durante algunos años. Pero la maniobra de Jay revela que el interés de América por esa vinculación desaparecía y que la tendencia de la política estadounidense era hacia la separación.

En verdad, desde el momento mismo en que se consiguió la independencia, los escritos de los hombres públicos estadounidenses han abundado en expresiones del deseo de permanecer apartados de los asuntos europeos. Es cierto que Franklin parecía atenerse todavía a la vinculación con Francia. Pero Hamilton, escribiendo a Washington el 24 de marzo de 1783, declaraba: "Ahora solo queda hacer sólidas instituciones adentro para perpetuar nuestra Unión, para impedir que seamos una pelota en las manos de las potencias europeas, lanzados unos contra otros a su gusto".[12] Richard Henry Lee, cuya "alma había suspirado" por la alianza, expresó la esperanza de que los Estados Unidos se harían ahora "independientes, ciertamente, no solo de una sino de todas las naciones de la tierra".[13] Sam Adams instaba a que "nunca nos inmiscuyamos en las disputas de otras naciones".[14] George Mason, autor de la Declaración de Derechos de Virginia, parece haber apoyado la opinión de su hijo de que la nueva nación "debía tener que ver todo lo menos posible con la política de Europa".[15] Y John Adams, consecuentemente con las opiniones mantenidas durante mucho tiempo con tenacidad, llegó en una ocasión a declarar que "a veces pensaba" que sería "lo mejor que podemos hacer, retirar a todos los ministros de Europa y enviar embajadas solamente en ocasiones especiales".[16] Quizá la declaración más extraordinaria de todas es la que hizo Thomas Jefferson, en una carta del 13 de octubre de 1785. "Si me dejara llevar por mi propia teoría —dice el futuro Presidente— desearía que ellos (los Estados Unidos) no practicasen el comercio ni la navegación, sino que se mantuviesen con Europa exactamente en las condiciones de China. Así, evitaríamos las guerras y todos nuestros ciudadanos serían agricultores." [17]

El temor a la influencia extranjera se evidencia también claramente en los debates de la gran Convención Constitucional de 1787. Uno de los más fuertes argumentos en favor de la unión consistía en el peligro de que los países extranjeros pudieran explotar los celos de los Estados individuales, y la indignación de los delegados recayó con fuerza peculiar sobre Gunning Bedford de Delaware, quien tuvo la imprudencia de insinuar en una ocasión que los Esta-

dos pequeños, si no se los trataba con suficiente deferencia, podían buscar "algún aliado extranjero de más honor y buena fe".[18] También en la fijación de la facultad para hacer tratados se puso de manifiesto la tendencia aislacionista. La disposición que requería el voto de los dos tercios de los representantes para la ratificación se debía, ciertamente, en parte a un episodio determinado, al resentimiento que existía todavía contra John Jay por haberse mostrado dispuesto a renunciar a los derechos norteamericanos a la navegación en el Misisipí pocos años antes, pero la justificaban por motivos más generales miembros de la Convención tan importantes como Morris, el gobernador de Pensilvania, y Elbridge Gerry, de Massachusetts.[19] Finalmente, la prohibición explícita en la Constitución de que ningún funcionario norteamericano aceptase "cualquier regalo, emolumento, cargo o título, de cualquier clase que fuese, de cualquier rey, príncipe o Estado extranjero" tenía una relación evidente con la doctrina general del apartamiento de los asuntos europeos. No es exagerado decir que cuando se instaló el nuevo gobierno en 1789 se había creado ya una tradición firme, aunque todavía no completamente consecuente, en favor de la abstención norteamericana en la política europea.

Los acontecimientos de la primera década de nuestra historia bajo la Constitución contribuyeron mucho a consolidar esa tradición. Casi contemporáneos del establecimiento de nuestro gobierno fueron la reunión de los estados generales en Versalles y los primeros pasos en ese vasto drama conocido en la historia con el nombre de Revolución Francesa. En la primavera del año 1792, el movimiento revolucionario había llevado ya a la guerra con Austria y Prusia. En el invierno de 1793, la invasión de los Países Bajos y la ejecución de Luis XVI llevaron a Gran Bretaña a la lucha y transformaron un conflicto puramente continental en una guerra que se libraba también en el mar y que afectaba inevitablemente los intereses de Estados Unidos. En cuanto a los méritos de la lucha, la opinión norteamericana estaba profundamente dividida; hombres de la mentalidad de Alexander Hamilton contemplaban inevitablemente la marea creciente de la revolución con honda desconfianza; hombres como Jefferson y Madison, por otra parte, sentían una entusiasta simpatía natural por los republicanos franceses y veían con optimismo el derrumbamiento de la monarquía y los dolores de parto de la joven república francesa.

En circunstancias como ésas, la prudencia dictaba obviamente que Estados Unidos se mantuviera neutral. George Washington, "el más invariablemente juicioso de todos los hombres públicos norteamericanos", según dijo en una ocasión William Edward Hartpole Lecky, había percibido claramente, inclusive antes del estallido de la guerra, que la neutralidad en cualquier guerra europea debía ser la clave de la política estadounidense. Ya en 1790, cuando durante

breve tiempo la situación internacional pareció amenazadora, había escrito en ese tono a Lafayette.[20] En el otoño de 1792, cuando el gabinete discutía la posibilidad de una ruptura con España, y el entusiasta Hamilton había lanzado, como dos años antes, la idea de una alianza con Gran Bretaña, el Presidente había declarado que "el remedio sería peor que la enfermedad".[21] Y el 23 de marzo de 1793, en una carta particular escrita después de recibirse la noticia de que Gran Bretaña había declarado la guerra a Francia, indicaba su esperanza de que los Estados Unidos podrían mantenerse alejados del conflicto.[22] En la posición que había llegado a asumir consecuentemente, lo iba a apoyar el gabinete unido.

Thomas Jefferson era en 1793 secretario de Estado de Washington. Inclusive, al presente hay personas que insisten en presentar a Jefferson como un doctrinario soñador, movido por la simpatía sentimental que le inspiraban los ideales democráticos y la fraternidad internacional más que por ideas inflexibles de estadista práctico y por el propio interés nacional. Nada puede estar más lejos de la verdad, sobre todo con respecto a los asuntos extranjeros. El autor de la Declaración de Independencia poseía en realidad una inteligencia singularmente sutil y flexible, y era muy poco probable que el dogma tuviese para él más valor que los fines concretos deseables. Era el hombre menos capaz del mundo de envolver a los Estados Unidos en una guerra extranjera por propósitos nebulosos o altruistas, o por amor a otra nación. Insinuar semejante cosa constituye una calumnia a su memoria.

En realidad, hablando en general, las nociones diplomáticas de Jefferson se habían basado cada vez más en conceptos aislacionistas. Su correspondencia demuestra que desde muy pronto se había dado cuenta al máximo de que la angustia de Europa podía ser la oportunidad de América. Ya en 1784, en medio de una crisis secundaria entre Francia y Austria, le había manifestado a Monroe la creencia de que la guerra podía "renovar esa disposición de las potencias de Europa a tratar con nosotros de acuerdo con los principios liberales".[23] Tres años después, en otro momento de tensión, escribió: "Si se produjese la guerra, y si fuese general como amenaza serlo, nuestra neutralidad debe proporcionarnos grandes ventajas."[24] Y cuando llegó la guerra no tuvo inconveniente en comentar sarcásticamente: "Puesto que así lo ha decretado el destino, solo nos queda rogar que sus soldados puedan comer mucho."[25] El hombre que podía escribir eso no era un sentimental pálido propenso a sacrificar los intereses norteamericanos a ideas abstractas de democracia o de regeneración mundial.

Los otros dos virginianos en quienes Jefferson confiaba con frecuencia, y que iban a desempeñar un gran papel en la escena nacional, no diferían de él en su convicción de que la actitud que convenía a los Estados Unidos con respecto a la guerra europea era la de la neu-

tralidad. Tanto James Madison como James Monroe se iban a hacer quizá, podemos decir que ya se habían hecho, ardientemente francófilos. Pero Madison, a pesar de su actitud crítica y recelosa con respecto al gobierno, declaró de mala gana: "No cabe duda de que la paz debe ser mantenida a cualquier precio que permitan el honor y la buena fe".[26] Y Monroe, alegando que la neutralidad sería para los republicanos franceses más útil que la guerra, admitió que el sentimiento en favor de la neutralidad parecía ser general.[27] Por lo tanto, se puede afirmar honradamente que por parte de los amigos más ardientes de Francia no existía la tendencia a lanzar a los Estados Unidos a la guerra en beneficio de aquélla.

Y lo mismo puede decirse de aquellos cuyos prejuicios los llevaban a simpatizar con Gran Bretaña. Alexander Hamilton, el secretario del Tesoro, había sugerido más de una vez una alianza con Gran Bretaña. Pero no era tan tonto como para volver a hacer esa propuesta en la primavera de 1793. Al contrario, adoptó la que era hasta cierto punto una posición más estrictamente aislacionista que la de Jefferson: trató de mantener la tesis de que la alianza de 1778 con Francia ya no era aplicable y que los Estados Unidos se habían liberado de las obligaciones con respecto a la garantía de las Antillas, que constituían parte de ese documento. Alegaba que la alianza de 1778 se había hecho con "un *hombre* del que se habían recibido beneficios esenciales", que la ejecución de Luis XVI había estado lejos de ser un acto de justicia nacional y que se podía alegar que el papel agradecido y honorable de los Estados Unidos debía consistir en ayudar a la coalición a restablecer a sus herederos en el trono; que Francia libraba una guerra agresiva, en tanto que el acuerdo de 1778 hablaba de una alianza "defensiva"; y que en tales circunstancias se podía considerar al tratado de alianza por lo menos en suspenso.[28] La argumentación era quizá más ingeniosa que sólida, pero que poseía alguna atracción se ve en parte por la manera como la combatió Jefferson. No negaba que el pacto era obligatorio, pero sugería que los Estados Unidos, si Francia les pedía que cumplieran sus obligaciones y defendieran las Antillas, podían desentenderse de la garantía. Desafiando el tratado de paz, las tropas británicas seguían ocupando puestos fronterizos de los Grandes Lagos; nunca se había pedido a los franceses que ayudaran a expulsarlos de allí; por lo tanto, ¿no sería una pregunta oportuna la de si "una paciencia de diez años por nuestra parte para pedirles que garanticen nuestros puestos nos da derecho a alguna indulgencia"?[29] Esta sugestión ingeniosa en respuesta al razonamiento de Hamilton es una prueba elocuente del deseo de Jefferson de evitar la complicación y mantener al país fuera de la guerra europea.

Actuando de acuerdo con el parecer general y que se ajustaba a su punto de vista, el general Washington decidió seguir una política de neutralidad, y el 22 de abril de 1793 emitió la famosa Procla-

mación de Neutralidad, que se ha citado con tanta frecuencia como creadora de un nuevo precedente en el derecho internacional. Hubo, es cierto, quienes criticaron la manera y la sustancia de su acción; y al estudioso de la política estadounidense no le sorprenderá saber que, entre otras críticas, una que se le hizo enérgicamente fue la de usurpación presidencial. Pero esas críticas parecen, en general, de poca importancia; y cuando se reunió el Congreso en los últimos meses de 1793, y cuando Washington presentó a las dos cámaras el proyecto de su proclamación, la Cámara de Representantes respondió con una votación unánime que expresaba su aprobación y su complacencia, y el Senado, con una resolución análoga.[30] Así, quedó fuera de duda que el gobierno había actuado de acuerdo con la opinión pública.

La indiferencia desdeñosa por los derechos e intereses norteamericanos que mostraron ambos beligerantes contribuyó también a impedir más bien que a provocar la intervención de los Estados Unidos. Genêt, el primer ministro enviado a los Estados Unidos por la Francia revolucionaria, se condujo con tal arrogancia, contravino tan claramente tanto el uso como las formas del tratado, apeló tan descaradamente al pueblo norteamericano pasando por encima de su gobierno, que los partidarios de Francia mismos estaban desconcertados. Por otra parte, eran tan extremados los abusos del poderío naval británico, tan altanera la manera como trataban los británicos las quejas norteamericanas, que ningún enemigo de la Revolución Francesa, por apasionado que fuera, se habría atrevido a defender abiertamente una vinculación con su gran antagonista. Después de semejante tratamiento, era concebible la resistencia, pero la unión con una nación europea arrogante contra otra igualmente arrogante era una idea que nadie más que los anglófobos o francófobos más pronunciados habrían considerado posible.

La neutralidad, por lo tanto, y la no complicación eran el santo y seña de la administración de Washington; y el tiempo no hizo sino reforzar la convicción de que esa política era sensata. No se trataba, por supuesto, de que el Presidente y sus consejeros fueran indiferentes; pocos norteamericanos lo han sido en medio de una gran guerra europea; se trataba más bien de que el crecimiento del sentimiento de facción hacía más apremiantes las razones para la circunspección. Para Washington era, sin duda, la facción francófila la particularmente perturbadora; le ofendía la vehemencia con que censuraba el tratado de Jay, que constituía un esfuerzo honrado, si no muy afortunado, para liquidar muchas de nuestras disputas con Gran Bretaña; observaba con temor el surgimiento de las "sociedades democráticas"; le inquietaban profundamente los esfuerzos demasiado obvios del ministro francés, Adet, para intervenir en la política nacional de los Estados Unidos con el objeto de promover los intereses de Francia. En parte, por estas cosas, decidió renunciar a su

cargo; y también, en parte por ellas, se determinó a dirigir al pueblo norteamericano palabras de despedida y de consejo con respecto a los peligros que le acechaban. El resultado fue el famoso Discurso de Despedida del 17 de setiembre de 1796.

En su tono general, el Discurso de Despedida expresaba la tesis de la separación norteamericana de los asuntos del Viejo Mundo.

"Europa —decía el primer Presidente— tiene una serie de intereses fundamentales con ninguna o muy remota relación con nosotros. De aquí que se vea comprometida en frecuentes controversias, las causas de las cuales son esencialmente ajenas a nuestros intereses. De aquí, por lo tanto, que sea imprudente por nuestra parte complicarnos con vínculos artificiales en las ordinarias vicisitudes de su política y en las ordinarias combinaciones y colisiones de sus amistades y enemistades.

"Nuestra situación separada y distante nos invita a/y capacita para seguir un curso diferente. Si continuamos siendo un pueblo bajo un gobierno eficiente, no está lejano el período en que podremos arrostrar el perjuicio material del engorro exterior; en que podremos tomar una actitud que haga que la neutralidad que podamos resolver en cualquier momento sea respetada escrupulosamente; en que las naciones beligerantes, en la imposibilidad de hacer adquisiciones a nuestra costa, no se aventurarán ligeramente a provocarnos; en que podamos elegir la paz o la guerra, según lo aconseje nuestro interés, guiado por la justicia.

"¿Por qué hemos de renunciar a las ventajas de una situación tan peculiar? ¿Por qué hemos de abandonar el nuestro para colocarnos en un terreno extraño? ¿Por qué, entrelazando nuestro destino con el de cualquier parte de Europa, hemos de enredar nuestra paz y nuestra prosperidad en las redes de la ambición, la rivalidad, el interés y el humor o capricho europeos?" [31]

Palabras como éstas expresan una filosofía influyente y un paso importante en la evolución de la idea de las dos esferas. Pero no señalan (y se ha hecho demasiado poco hincapié en el hecho) el triunfo completo de esta teoría. En el Discurso de Despedida había frases calificativas sobre las cuales se debe llamar la atención en interés de la exactitud. Se debían casi seguramente a la influencia de Hamilton; tenemos una insinuación de ellas en los comentarios de Hamilton acerca de la redacción preliminar del discurso del Presidente, pero fueron aceptadas por Washington mismo. Por ejemplo, Washington advertía a sus compatriotas solo contra las "alianzas *permanentes*"; apoyaba "las alianzas temporarias para emergencias extraordinarias".[32] Con el agudo sentido pragmático que lo distinguía, y que era en verdad una de sus cualidades intelectuales y morales más salientes, no afirmó un dogma inflexible e irrevocable, sino un principio de acción general, sujeto a posibles salvedades o modificaciones.

Es innegable, no obstante, que el principio general que sentó Washington iba a ser fortalecido más bien que debilitado por los acontecimientos de los siguientes pocos años. La arrogancia del gobierno de la Francia republicana aumentó con el tiempo; los franceses estaban muy resentidos por el tratado de Jay con Gran Bretaña

y trataban al comercio de los Estados Unidos con un creciente desprecio por el derecho internacional. Los emisarios que envió Adams para negociar con ellos eran tratados con nada menos que oprobio; se les invitaba a comprar las buenas relaciones con Francia por medio de sobornos directos. Cuando volvió a los Estados Unidos la correspondencia de esos emisarios, la publicó el Presidente; ello produjo una explosión del sentimiento popular y el país se vio envuelto en una guerra no declarada con Francia. En esos años, había miembros del partido de Adams que habrían acogido de buena gana alguna especie de asociación con Gran Bretaña; existían proyectos algo nebulosos y ambiciosos para una acción común de los Estados Unidos y la madre patria con el fin de despojar a España de sus colonias. Pero el Presidente, que poseía una personalidad vigorosa aunque difícil, nada tenía que ver con tales ideas; y el resultado neto de la guerra con Francia fue el tratado de 1800, que, al restablecerse la paz, terminó también con el tratado de alianza de 1778. Así se liberaron los Estados Unidos de su única vinculación política estrecha con cualquier otro Estado, y se liberaron en circunstancias que tienen más que un interés pasajero. Pues este país fue uno de los primeros y más decididos abogados de la doctrina de la no intervención, bajo la cual se negoció el tratado; y sucedió que, a causa de las demoras senatoriales, proclamó esa doctrina Thomas Jefferson, el jefe de un partido rival y, como podría parecer, señalado amigo de Francia. Por cierto, en su discurso inaugural, el nuevo jefe del poder ejecutivo pronunció una frase que con demasiada frecuencia se ha atribuido a Washington y que parecía cristalizar el creciente dogma de la separación: "Paz, comercio y amistad sincera con todas las naciones; alianzas embrolladoras, con ninguna." [33]

Pero como en el caso de su gran predecesor, Jefferson no era un doctrinario observador de su propia máxima. Cuando en 1802 tuvo indicios de que la vasta provincia de Luisiana había sido cedida por España a Francia y de que, por lo tanto, una gran potencia estaba a punto de instalarse en el Misisipí, por lo menos jugó con la idea de una alianza con Gran Bretaña y le declaró a su amigo Du Pont de Nemours que "el día en que Francia tome posesión de Nueva Orleáns... deberemos unirnos con la flota y la nación británicas".[34] Al mismo tiempo, y un tanto inconsecuentemente, las instrucciones a Monroe, enviado a Francia para comprar la "isla" de Nueva Orleáns y la región de Florida Occidental, sugieren garantizar a Francia los territorios situados al oeste del río a cambio de la cesión propuesta. Ni una ni otra de estas proposiciones implica la exclusión de toda la influencia europea del continente americano. Pero la suerte fue propicia para el Presidente. Monroe y Livingston, a quienes se había dado instrucciones solamente para adquirir la isla de Nueva Orleáns y la Florida Occidental, aprovecharon la oportunidad que se les ofrecía para la adquisición de toda la Luisiana; el resultado de sus

negociaciones fue la transferencia a los Estados Unidos de un vasto territorio que hasta entonces se hallaba bajo la influencia y el gobierno de un Estado europeo. Como una mera cuestión geográfica, el tratado de cesión representa un evidente refuerzo de la idea de separar al Nuevo Mundo del Viejo Mundo.

Creo, no obstante, que podemos aducir más detalles. En el período de 1783 a 1803, a pesar de la tendencia general a la no asociación con potencias europeas, se había coqueteado ocasionalmente con la idea de algún entendimiento más íntimo con una u otra. En casi todos los casos estaban implicados los intereses norteamericanos en el valle del Misisipí. John Jay se había mostrado dispuesto a comprar la amistad de España, la soberana de ese gran río, con una alianza. Fue el señuelo de la conquista en el sudoeste lo que llevó a Hamilton en 1798 a hablar de un entendimiento con Gran Bretaña. Fue el peligro de que se cerrara el puerto de Nueva Orleáns lo que hizo que Jefferson escribiese su famosa carta a Du Pont de Nemours en 1802. Ocasionalmente, como demostraría un estudio minucioso del período, se tomaban en cuenta otros factores cuando se proponía una asociación más íntima con alguna potencia europea. Pero, en lo principal, las desviaciones del principio de no complicarse giraban sobre un solo problema. Y es un hecho que, aunque solo dos años después de la cesión de Luisiana otra vez se iba a ver Europa envuelta en una guerra general, esta segunda guerra no dio ocasión a los coqueteos con la idea de pactos especiales como había dado la primera. Libres de todo nuevo peligro de intervención en el desarrollo del Oeste, siendo más claramente que nunca la gran potencia del continente norteamericano, los Estados Unidos ya no necesitaban buscar en ninguna clase de compromiso exterior la preservación de sus intereses económicos esenciales. La adquisición de la Luisiana liberó a los estadistas estadounidenses de un temor que se repetía constantemente y satisfacía un anhelo que de otro modo habría podido llevar a compromisos políticos peligrosos.

La consolidación de la idea de la no complicación casi puede decirse que data de 1803. Esta vez fue solo, y no de acuerdo con Estados europeos, como Jefferson emprendió el castigo de los piratas de Berbería, operación de guerra legítima que el muy racionalista Presidente calculaba que sería menos costosa que los tratados de tributo; y fue con una política de aislamiento, en sus términos más firmes, como el gobierno de Jefferson hizo frente a las tormentas de una guerra general europea. Solo hace poco tiempo, antes del estallido de la última guerra en Europa, surgió la tesis de que negándose a comerciar con los beligerantes europeos (excepto mediante el pago al contado), y sobre todo negándose a venderles municiones de guerra y a viajar en sus buques mercantes, los Estados Unidos podían evitar todo peligro de verse envueltos en las luchas de Europa; pero ni siquiera el partidario más fanático de la reducción del intercambio con

el Viejo Mundo en ese momento fue tan lejos como Jefferson en 1807. Su famoso embargo significó la completa suspensión del comercio exterior, lo esencial de la concepción aislacionista. Que fuese aceptado, que inclusive después de su derogación el principio de no comerciar como un substituto de la guerra siguiese influyendo poderosamente en la política exterior de los Estados Unidos durante cuatro años y medio, es un hecho de gran importancia. En el esfuerzo duro y, según demostró ser, ineficaz de los gobiernos de Jefferson y Madison para defender los derechos neutrales norteamericanos sin recurrir a la guerra no oímos hablar de coqueteos con las cortes europeas, y el historiador que trata de investigar el desarrollo de la idea de la no complicación encuentra que los anales de esos años son breves y sencillos. Y cuando la arrogancia inglesa y la ambición norteamericana de conquistar los Canadás y las Floridas llevaron a la declaración de guerra a Gran Bretaña en junio de 1812, nadie propuso asociación alguna con la Francia de Bonaparte. La guerra era bastante impopular en algunas partes del país tal como estaban las cosas; produjo el descontento político más violento en Nueva Inglaterra, y solo con dificultades se pudo encontrar allí apoyo financiero, militar y político; comenzaron a abrigarse vagos proyectos que tendían a la secesión, y la opinión norteamericana recibió con una sensación de alivio casi general la Paz de Gante.

Entretanto, en otra parte sucedían acontecimientos trascendentales que contribuyeron a poner todavía más de relieve la separación del Nuevo Mundo del Viejo Mundo.

Fue la invasión napoleónica a España la que dio el ímpetu a la rebelión en sus dominios americanos. En el año 1810 se establecieron juntas en Buenos Aires, Bogotá, Caracas y Santiago de Chile, ostensiblemente con el fin de conservar los países respectivos para el rey Fernando, pero sin duda con propósitos más amplios en el fondo.[35] Lo que comenzó como un movimiento aparentemente leal se transformó muy pronto en una lucha por la independencia. A fines del año 1811, este hecho era ya evidente; el presidente Madison aludió con simpatía a los nuevos Estados en su mensaje al Congreso, y en la Cámara de Representantes se aprobó una resolución expresando "una amistosa solicitud por el bienestar de esas comunidades, y la disposición, cuando se conviertan en naciones mediante el ejercicio de sus justos derechos, a unirse con el Ejecutivo en el establecimiento de las relaciones con ellas que puedan ser necesarias".[36] Observando esos acontecimientos, el presidente Jefferson, siempre sensible a las grandes consecuencias filosóficas de lo que sucedía en el mundo, escribió a su amigo Alexander von Humboldt palabras que exponen con una claridad cristalina la doctrina de las dos esferas: [37]

> "Pero cualesquiera que sean los gobiernos con que terminen, serán gobiernos americanos, que ya no se verán envueltos en las incesantes camorras de Europa.

Las naciones europeas constituyen una división separada del globo; su situación las hace parte de un sistema distinto; tienen un conjunto de intereses propios en los que nos importa no inmiscuirnos nunca. América tiene un continente propio. Debe tener su sistema de intereses separado, el cual no debe estar subordinado a los de Europa. La situación aislada en que la naturaleza ha colocado al continente americano debería servir muy bien para que ninguna chispa de guerra encendida en las otras partes del globo cruce los anchos océanos que nos separan de ellas, y así será." [38]

Durante un tiempo, no obstante, pareció que la profecía de Jefferson podía ser desmentida. Cuando terminó la guerra en Europa, España hizo un tremendo esfuerzo para reconquistar sus provincias americanas. México fue sometido al orden; en Venezuela y Colombia, el ejército del general español Morillo ganó una victoria tras otra y llevó al destierro a Bolívar, el jefe de los revolucionarios; Chile se rindió ante el jefe realista Osorio. Pero en el año 1817 comenzó una vez más a cambiar la marea; la república del Plata, que había conseguido mantener su independencia, envió a su gran general San Martín a través de los Andes, y con la victoria de Chacabuco se dio un gran paso hacia la liberación de Chile. El entusiasmo por la causa de la liberación iberoamericana comenzó una vez más a manifestarse en los Estados Unidos. El presidente Monroe, muy al comienzo de su período presidencial, envió una misión investigadora a la Argentina, en cuyo territorio no quedaba un solo soldado español, y comenzó a preocuparse del reconocimiento de la independencia del nuevo Estado. En el Congreso, las nacientes repúblicas del sur encontraron un campeón enérgico y elocuente en Henry Clay, quien veía el nacimiento de un "sistema americano" en los acontecimientos que se estaban produciendo. La separación del Nuevo Mundo del Viejo Mundo parecía a las mentes más imaginativas y poéticas de la época estar en camino de convertirse en una realidad, y en ambos lados del Atlántico los hombres comenzaban a hablar de ello como si fuera un hecho.

No fue solamente la rebelión de las colonias lo que en los primeros años de la administración de Monroe agudizó la separación de los continentes. No había habido nada muy impresionante para la opinión norteamericana en los convenios de paz que siguieron a las guerras napoleónicas. La unión de Gran Bretaña, Austria, Prusia y Rusia para impedir un nuevo estallido de violencia por parte de Francia no era ilógica; las disposiciones del tratado del 20 de noviembre de 1815, acordando reuniones a intervalos fijos de los representantes de las grandes potencias para "el examen de las medidas que se juzguen más saludables para la paz y la prosperidad de Europa", eran igualmente razonables; no se podía hacer, en principio, objeción alguna al famoso tratado de la Santa Alianza del 26 de setiembre del mismo año, por el cual, bajo la dirección del místico zar Alejandro, y en un lenguaje tan vago como piadoso, los soberanos

de Europa se comprometían a observar en su política interior y exterior "los deberes que el Salvador Divino había enseñado a la humanidad". Entre los pacifistas, ignorantes de la historia de la raza humana, inclusive existía la tendencia a acoger con positivo entusiasmo el documento mencionado en último término. Pero los acontecimientos iban a demostrar pronto que la asociación de las grandes potencias contenía posibilidades ominosas; ya en el Congreso de Aix-la-Chapelle, en 1818, se presentaron proyectos que tendían a la interposición de los miembros de la Alianza en los asuntos de las colonias españolas; y cuando en 1819 el ministro ruso en Washington, señor Poletica, sondeó a John Quincy Adams, el secretario de Estado de los Estados Unidos, sobre la posibilidad de la adhesión norteamericana al pacto de la Alianza no recibió, en verdad, una respuesta muy alentadora. En un notable despacho a Middleton, nuestro ministro en San Petersburgo, se exponían claramente las razones de nuestra actitud:

"Para la tranquilidad de Europa, así como la de América —escribió el hijo del archiaislacionista de 1783—, los sistemas políticos europeo y americano deben mantenerse todo lo más separados y distintos que sea posible. Si los Estados Unidos, como miembros de la Santa Alianza, podrían adquirir el derecho a solicitar la influencia de sus miembros más poderosos en sus controversias con otros Estados (como sugiere Alejandro), los otros miembros deberían tener derecho, en cambio, a solicitar la influencia de los Estados Unidos para sí mismos o contra sus adversarios. En las deliberaciones de la Liga deberían tener derecho a una voz, y al ejercer su derecho pueden ocasionalmente apelar a principios que pueden no armonizar con los de alguno de los miembros europeos de la unión. Esta consideración por sí sola sería decisiva para no aceptar una participación en esa liga, lo que es la determinación absoluta e irrevocable del Presidente, aunque confía en que no se presentará la ocasión que haga necesario hacer conocer esa determinación por medio de una negativa explícita." [39]

Éste era el lenguaje de Adams en 1820; los acontecimientos del otoño y de los siguientes años hicieron cada vez más evidente su fuerza lógica. Pues en octubre, en el protocolo de Troppau, las tres cortes orientales, Rusia, Prusia y Austria, aceptaron la doctrina de que era el deber sagrado de los grandes Estados de Europa sofocar los movimientos de descontento internos mediante la fuerza de las armas. En el curso del siguiente año, movimientos que aspiraban al establecimiento de un gobierno constitucional en Nápoles y en el Piamonte fueron reprimidos sumariamente, y ya se hablaba de una acción análoga en España, donde el indigno Fernando VII se había visto obligado temporariamente a someterse a cierto grado de control constitucional. Una acción como ésta constituía una violación de la fe estadounidense en el gobierno popular; subrayaba y destacaba de la manera más llamativa la diferencia en los puntos de vista entre la república de América y los principales Estados del Viejo Mundo.

En el año 1822 se iba a llevar todavía más adelante este proceso de diferenciación, con el reconocimiento por parte de los Estados Unidos de las colonias rebeladas como naciones independientes. De este paso se había hablado ya en 1818, pero por una variedad de razones se lo había aplazado. John Quincy Adams no era romántico; no compartía el entusiasmo popular por la causa de los Estados iberoamericanos; dudaba (y el tiempo ha confirmado sus dudas hasta cierto punto) de que todos los gobiernos que nacieran de las ruinas del imperio español serían democracias, en el sentido norteamericano de la palabra. Le contenía también la creencia de que el reconocimiento se debía otorgar solamente cuando el resultado de la lucha ya no fuese dudoso; y lo que es más importante todavía, estaba negociando con España la cesión de las Floridas y temía malograr esas negociaciones si reconocía a los revolucionarios. Además, el reconocimiento sería una especie de desafío a los autócratas del Viejo Mundo, y aunque Adams era aislacionista por herencia, convicción y temperamento, parece haber vacilado en actuar desatendiendo de una manera tan flagrante la opinión de las cancillerías de Europa. En 1818 y 1819 parece haber esperado todavía que se pudiera realizar el reconocimiento mediante un acuerdo con uno o más gobiernos europeos, aunque no quería que lo arrastraran a las deliberaciones del Congreso de Aix-la-Chapelle. Pero en febrero de 1821 el tratado de Florida estaba ya debidamente ratificado; en mayo, bajo la dirección de Clay, la Cámara de Representantes aprobó resoluciones que indicaban que estaba dispuesta a apoyar el reconocimiento; en junio, Bolívar infligió una derrota aplastante al ejército de Morillo en Carabobo; en julio, su gran compañero y rival, San Martín, entró en Lima y llevó la revolución al Perú, la última y más fiel de las provincias sudamericanas de España; en agosto, el virrey español en México se vio obligado a reconocer la independencia de esa provincia. Las realidades de la situación señalaban el triunfo completo de los revolucionarios. En marzo de 1822, el presidente Monroe envió al Congreso un mensaje recomendando el reconocimiento y solicitando que se tomaran disposiciones para el envío de ministros. El gobierno, cuando se decidió a actuar, lo hizo con la independencia más notable; no advirtió a ninguna cancillería europea lo que iba a hacer, ni prestó atención alguna a la situación existente en España. No tuvo en cuenta para nada que Fernando se hallaba en poder de sus súbditos revolucionarios y que el reconocimiento, en tales circunstancias, sería particularmente desagradable para los legitimistas del Viejo Mundo; tampoco tuvo en cuenta el hecho de que los constitucionalistas españoles estaban haciendo, o al menos declaraban hacer, nuevos esfuerzos para que las colonias se reconciliaran con la madre patria. Llevó a cabo su acción sobre una base puramente estadounidense y desde un punto de vista puramente estadounidense. La tesis de un sistema americano parecía haberse acercado un paso más

hacia su conversión en una realidad; la separación del Viejo Mundo del Nuevo Mundo parecía haber avanzado más. Pero todavía se iban a producir acontecimientos trascendentales, y en el otoño de 1822 y en el año 1823 iban a marchar hacia una crisis, o en todo caso a lo que parecía ser una crisis, que llevó a la declaración pública y vigorosa de la doctrina de las dos esferas y a una nueva expresión de su espíritu general. Fue la solemne advertencia a los Estados europeos de que debían abstenerse de intervenir en América; fue la Doctrina Monroe.

Capítulo II

EL PRIMER DESAFÍO
MONROE DESAFÍA A EUROPA

"Estos Estados Unidos de América, que hemos visto nacer y desarrollarse, y que durante su juventud demasiado breve ya meditaban proyectos que entonces no se atrevían a confesar, han abandonado de pronto una esfera demasiado estrecha para su ambición y asombrado a Europa con un nuevo acto de rebelión, más infundado, igualmente audaz y no menos peligroso que el anterior. Han anunciado de otro modo y claramente su intención de poner no solo potencia contra potencia, sino, para expresarlo más exactamente, altar contra altar. En sus indecorosas declaraciones han censurado y escarnecido las instituciones de Europa más dignas de respeto, los principios de sus soberanos más grandes, todo el conjunto de esas medidas que un deber sagrado no menos que una necesidad evidente han obligado a adoptar a nuestros gobiernos para frustrar los planes más criminales. Al permitirse esos ataques no provocados, al fomentar las revoluciones dondequiera que aparecen, al lamentar aquellas que han fracasado, al tender una mano de ayuda a las que parecen prosperar, prestan nueva fuerza a los apóstoles de la sedición y reaniman el coraje de cada conspirador. Si esta corriente de malas doctrinas y ejemplos perniciosos se extendiese por toda América, ¿qué sería de nuestras instituciones religiosas y políticas, de la fuerza moral de nuestros gobiernos y de ese sistema conservador que ha salvado a Europa de la completa disolución?"

Metternich a Nesselrode, 19 de enero de 1824

El famoso mensaje del 2 de diciembre de 1823, con la posible excepción del Discurso de Despedida, el más significativo de todos los documentos oficiales norteamericanos, contiene dos pasajes muy separados que han llegado a ser conocidos como la Doctrina Monroe. Al tratar de las relaciones norteamericanas con Rusia, el Presidente sentó el principio de que "los continentes americanos, por la condición libre e independiente que han asumido y mantienen, no deben ser considerados en adelante como sujetos a la futura colonización por potencia europea alguna". Esta frase aparece pronto en el documento. En sus últimos párrafos, por otra parte, Monroe volvió al tema de las colonias españolas. En un lenguaje no menos significativo que el que se acaba de citar, declaró que el sistema polí-

tico de las potencias aliadas, es decir, de la Santa Alianza, era diferente del de América. "Debemos, por lo tanto, dada la sinceridad y las amistosas relaciones que existen entre los Estados Unidos y esas potencias —continuaba—, declarar que consideraríamos cualquier intento por su parte de extender su sistema político a cualquier lugar de este continente como peligroso para nuestra paz y seguridad. En las actuales colonias y dependencias de cualquier potencia europea no nos hemos inmiscuido y no nos inmiscuiremos. Pero con respecto a los gobiernos que han declarado su independencia y la han mantenido y cuya independencia nosotros, basándonos en una gran consideración y principios justos, hemos reconocido, no podríamos admitir ninguna interposición con el propósito de oprimirlos o de controlar de cualquier otra manera su destino por potencia europea alguna, de otro modo que como la manifestación de una disposición inamistosa con respecto a los Estados Unidos."

Estas frases llenas de sentido expresan en términos inequívocos la brecha ideológica que existía entre el Nuevo Mundo y el Viejo Mundo. Ya hemos visto cómo esta brecha se había ido ensanchando cada vez más durante los años posteriores a 1815. Para los norteamericanos, el absolutismo europeo, en 1823, era un sistema tan odioso y tan desprovisto de sanción moral como el de la Alemania nazi o el de la de Rusia stalinista lo son para muchos ciudadanos de los Estados Unidos en la actualidad. Por otra parte, para innumerables estadistas de la Europa continental, el republicanismo boyante y la fe democrática del pueblo de los Estados Unidos eran elementos disolventes que amenazaban destruir el orden existente y un peligro desconocido e incalculable para el futuro. El mensaje de Monroe tenía que ver con situaciones peculiares que debemos examinar pronto, pero se basaba en principios generales que desempeñaban un papel importante en el pensamiento del Presidente y sus consejeros.

La parte del mensaje dirigida contra Rusia parece haber sido obra de John Quincy Adams. No hay, quizás, una figura más notable en la extensa lista de los secretarios de Estado. Agrio, combativo, suspicaz, Adams era, no obstante, una gran personalidad; grande en su patriotismo inquebrantable e intenso, grande en su inteligencia poderosa y lógica, grande en su inmensa laboriosidad, grande en su elevada integridad. Ninguno de los hombres que han dirigido la política exterior de los Estados Unidos llegó a su puesto con un fondo de experiencia más amplio, con una educación académica, lingüística y legal superior, con una concepción más amplia de su tarea. Adams era terco y práctico, pero también reconocía la importancia de las ideas y los principios generales. E iba a poner en claro este hecho en su ejecución del llamado dogma de la no colonización. Mucho antes de 1823, el secretario de Estado había comenzado a formular sus ideas con respecto a la exclusión de la influencia europea en el continente americano. Cuando negoció el

tratado de la Florida en 1819 le satisfizo de una manera especial la extensión del territorio de los Estados Unidos hasta el Pacífico, mediante la renuncia por parte de España a todos sus derechos al norte de los 42 grados de latitud. Ya en noviembre de 1819 había declarado en el gabinete que el mundo "se debía familiarizar con la idea de considerar como de nuestro dominio propio el *continente* de la América del Norte".[1] En una acalorada disputa con Stratford Canning (ministro británico, en enero de 1821) sobre el derecho a la región del río Columbia, Adams afirmó: "Nosotros suponíamos, ciertamente, que el gobierno británico había llegado a la conclusión de que no sería prudente ni útil armarnos pleitos con respecto a un territorio de este continente americano." "¿Y en esto —preguntó Canning— incluye usted a nuestras provincias septentrionales en este continente?" "No —contestó Adams—, allí está delimitada la frontera y no tenemos el propósito de entremeternos. Conserven ustedes lo que es suyo, pero dejen el resto de este continente para nosotros." [2] Estas declaraciones, comparadas con lo que siguió, eran notables solo por su modestia. En julio de 1822, en uno de esos discursos del 4 de julio tan caros para el orgullo nacional estadounidense, el secretario continuó atacando todo el principio colonial en cuanto se aplicaba tanto a la América del Norte como a la del Sur. En noviembre estaba ya dispuesto a confiar al ministro británico que "todo el sistema de la colonización moderna constituía un abuso de gobierno y que ya era tiempo de que se le pusiera fin".[3]

En parte, la posición tomada tan audazmente era un asunto de teoría política. Los Estados Unidos no se hallaban todavía a medio siglo de la Declaración de Independencia, de haberse sacudido las cadenas del tutelaje colonial. Pero, en parte, la doctrina de Adams tenía una base económica. Adams no solo aborrecía el colonialismo porque era un recuerdo de la subordinación política, sino también porque en su mente se relacionaba con el monopolio comercial y la exclusión de los Estados Unidos de los mercados del Nuevo Mundo. Habitante típico de la Nueva Inglaterra, representativo de la gran sección mercantil de la Unión, y eso en una época en que las empresas navieras norteamericanas eran más importantes en relación con otras empresas que en cualquier momento de nuestra historia, el secretario iba a combatir en favor del comercio del pueblo estadounidense no menos que en favor de nociones más abstractas de rectitud política. Fue, en verdad, una controversia comercial la que afiló su pluma para redactar la famosa declaración con respecto a la colonización que hemos citado al comienzo de esta página.

Esta controversia era con Rusia. En 1823, Rusia todavía tenía pretensiones coloniales con respecto a la costa del noroeste de América. Durante más de una década, realmente, hubo, en Bodega Bay, en la costa de California, un establecimiento ruso, Fort Ross, cuya existencia, aunque no había ocasionado una discusión diplomática,

fue observada con cierta moderada aprensión. Pero, lo más importante era que en setiembre de 1821 el zar Alejandro, por instigación de una corporación llamada Russian American Company, había dictado un decreto imperial que confería a esta empresa derechos exclusivos al comercio hasta la línea de los 51 grados y prohibía a todos los barcos extranjeros acercarse a menos de cien millas italianas de la costa bajo pena de confiscación.[4]

El gobierno de los Estados Unidos desafió desde el comienzo este decreto imperial. En relación con él, John Quincy Adams, con una audacia que superaba la de sus colegas de gabinete, quería negar el derecho de Rusia a cualquier territorio americano. Y aunque fue vencido hasta cierto punto, pues las instrucciones a Middleton en San Petersburgo, enviadas en julio de 1823, se basaban en el posible reconocimiento de las pretensiones rusas al norte del grado 55, el secretario de Estado no renunció, sin embargo, en principio, a su punto de vista. A Tuyll, el ministro de Rusia en Washington, le declaró el 17 de julio de 1823 que "nosotros deberíamos impugnar el derecho de Rusia a *todo* establecimiento territorial en este continente y asumir claramente el principio de que los continentes americanos ya no están expuestos a nuevos establecimientos coloniales europeos de ninguna clase".[5] Cinco días después, expuso la misma teoría en un despacho a Richard Rush, ministro norteamericano en Londres, y la expuso con algún detalle.[6] En diciembre, cuando redactó para el Presidente el acostumbrado bosquejo de la política exterior que sería utilizado en la preparación del mensaje anual, utilizó casi las mismas palabras que había empleado cinco meses antes en la conversación con Tuyll, y Monroe las hizo suyas por completo y las insertó en su mensaje del 2 de diciembre.

Éste es, esencialmente, el origen de la cláusula de la no colonización, uno de los dos elementos importantes en la enunciación de la Doctrina Monroe.

No puede decirse que esta cláusula fuese particulamente importante o que influyó de una manera particular en lo que respecta a sus efectos inmediatos. No fue recibida con entusiasmo por el público en general. Se la comentó raras veces en los diarios. No dio ocasión a una palabra favorable en el Congreso. El Zar ya había decidido la concesión con mucha anterioridad al mensaje, en julio de 1822, y en las discusiones de San Petersburgo el lenguaje de Monroe fue dejado a un lado cortésmente por el ministro de Relaciones Exteriores de Alejandro, quien declaró que "sería más conveniente para nosotros renunciar a todas las discusiones sobre principios de *derecho* abstractos".[7] La declaración del Presidente no ejerció efecto alguno en la verdadera transacción a que se llegó entre los dos gobiernos, en la cual se limitaban los derechos de Rusia a la línea de los 54 grados y 40 minutos de latitud, y se concedían a los norteamericanos privilegios comerciales al norte de esa línea durante un

período de diez años.[8] No la recibió favorablemente la opinión oficial en ningún país europeo. En Francia, Chateaubriand, el ministro de Relaciones Exteriores, afirmó al leerla por primera vez que la declaración de Monroe "debe ser resistida por todas las potencias que poseen territorios o intereses comerciales en ese continente".[9] En Gran Bretaña, Canning recusó categóricamente la nueva doctrina en una entrevista con Rush, ministro estadounidense en Londres, a comienzos de enero de 1824. La tesis de Monroe, dijo el canciller británico, "está formulada ampliamente y de una manera general, sin calificación o distinción. No podemos reconocer el derecho de ninguna potencia a proclamar semejante principio, y mucho menos a obligar a otros países a observarlo". Seis meses después, cuando Richard Rush trató de introducir la teoría de Adams en las negociaciones sobre Oregón, se encontró con una "negación total" de su validez y con la afirmación categórica de que "las partes no ocupadas de América" estaban "tan abiertas como hasta ahora a la colonización por Gran Bretaña . . . y que los Estados Unidos no tendrían derecho alguno a mostrarse resentidos por el establecimiento de nuevas colonias de Europa en cualquiera de esas partes del continente americano".[10] En el sentido inmediato, la afirmación del principio de no colonización no realizó nada positivo y provocó resentimiento antes bien que respeto. Hay motivo para dudar de su prudencia como acción diplomática, y un crítico severo inclusive podría llegar a describirlo como un gesto estéril.

No es fácil ver sobre qué base lógica se podía apoyar la declaración de Adams El secretario de Estado trató de fundarla en la hipótesis de que "los dos continentes" a los que se refería "se componían de varias naciones soberanas e independientes, cuyos territorios abarcaban toda su superficie". Pero aparte del hecho de que para los ojos europeos esas "naciones independientes", en lo que se refería a la América latina, no existían todavía, no era en verdad cierto que todo el continente de América del Norte estuviera en poder de alguna potencia civilizada. La existencia misma de la disputa entre Rusia y los Estados Unidos era, en verdad, un testimonio elocuente de lo contrario. Una vasta región interior de Alaska seguía virtualmente inexplorada, y lo mismo sucedía con gran parte de lo que es ahora el noroeste de Canadá. Alguna clase de derecho a excluir a otras potencias de esos territorios podía sostener con buen éxito Adams, sobre la base del tratado de Florida de 1819 y de la cesión por parte de España de sus derechos al noroeste de la línea de los 42 grados. Pero esos derechos habían sido siempre un tanto vagos y estaban muy lejos de haber sido establecidos claramente, y reclamar todo ese noroeste sobre semejante base era difícilmente convincente. Es discutible, es cierto, que Adams creyese seriamente en su propio argumento. Sin duda, a ninguno de aquéllos a quienes lo presentó les impresionó lo más mínimo. "La declaración de Monroe —dice uno

de los más perspicaces estudiosos de la doctrina— se aplicaba, en parte, a territorio descubierto y reclamado por Gran Bretaña y Rusia; en parte, a territorio que se suponía en poder de insurgentes a los que solamente los Estados Unidos habían reconocido como independientes; y en parte, a cualquier territorio adicional que el progreso de la exploración podía descubrir. Por lo tanto, desde el punto de vista del derecho internacional carecía de valor. Los Estados Unidos no podían mediante una declaración afectar el estado legal internacional de territorios reclamados, gobernados o descubiertos por otras potencias. Podían proclamar de antemano la política que adoptarían cuando se planteasen esas cuestiones, pero ningún acto unilateral podía cambiar el Derecho Internacional... El Derecho Internacional solo podría cambiar mediante la renuncia, hecha tácita o expresamente, por parte de cada potencia civilizada a su derecho de colonizar cualquier lugar no ocupado del hemisferio occidental." [11] Es difícil negar lo justo de este razonamiento. Tal como ha sido citado, el lenguaje de Adams, desde 1823, se apoyaba con frecuencia en una base insegura de lógica y de realidad en aquel momento.

Más importante, no obstante, que la cláusula de la no colonización son los resonantes párrafos del mensaje de 1823 que enfocaron la atención de todas las cancillerías europeas en la actitud de los Estados Unidos con respecto a las nuevas repúblicas del Sur. ¿Cuál fue el origen y en qué ocasión se hicieron esas frases famosas? ¿Qué acogida tuvieron? ¿Qué efecto produjeron? Para responder a la primera de estas preguntas debemos volver a los acontecimientos que fueron descritos brevemente en el capítulo anterior.

La marcha de la reacción en el Viejo Mundo no fue detenida en modo alguno en el Congreso de Verona, realizado en el otoño de 1822. Al contrario, las potencias continentales decidieron una nueva intervención para reprimir la rebelión en España, con Francia como su agente. En enero, tras una pugna en el seno del gabinete, el ministerio francés de Villèle decidió virtualmente la guerra y retiró su embajador en Madrid. En abril, las fuerzas francesas cruzaron los Pirineos y marcharon sobre la capital española; en pocos meses ocuparon casi todo el país, con excepción de Cádiz, adonde habían huido los revolucionarios españoles llevándose al rey Fernando como cautivo. Acontecimientos como éstos estaban destinados a repercutir en los Estados Unidos.

A pesar de la doctrina del aislamiento y de la aversión norteamericana a la complicación, en realidad no había habido momento alguno en que los norteamericanos se hubieran mostrado indiferentes a la tendencia general de los acontecimientos en Europa. Una política exterior completamente cínica, una política de propio interés, rígido y patente, quizá sea posible para los dictadores que fabrican su opi-

nión pública; pero la diplomacia de una nación democrática, por la naturaleza misma del caso, será determinada, hasta cierto punto, por los principios generales y por amplios ideales políticos. La tendencia de los acontecimientos en el Viejo Mundo no pasaba inadvertida para James Monroe o John Quincy Adams. En su mensaje anual de 1822, ciertamente, el Presidente había puesto ya de manifiesto una moderada inquietud —quizá no más que una moderada inquietud— con respecto al futuro. Aludiendo a la escena europea, dijo: "Fieles a los principios primordiales con respecto de otras potencias, podemos presumir razonablemente que no seremos molestados por ellas. Esto, sin embargo, no se debe dar por seguro. Con frecuencia se infligen daños no provocados e inclusive la felicidad peculiar de nuestra situación puede ser para algunos una causa para la agitación y la agresión." [12] Seis meses después, cuando los ejércitos franceses habían ocupado Madrid, escribió a Thomas Jefferson una carta en la que se ha reparado demasiado poco. "Nuestra relación con Europa —decía— es casi la misma que era al comienzo de la revolución francesa. ¿Podemos, en alguna forma, adoptar una actitud más audaz con respecto a ella, en favor de la libertad, que la que tomamos entonces? ¿Podemos proporcionar una ayuda mayor a esa causa asumiendo tal actitud que la que le prestamos ahora en la forma de nuestro ejemplo?" [13] Un lenguaje como éste indica que en la mente del Presidente maduraba una actitud más positiva con respecto a la reacción europea.

Además, los acontecimientos fortalecían su posición. Pues si los Estados Unidos iban a actuar en favor de la causa de la libertad hispanoamericana, era ya por lo menos probable, si no absolutamente claro, que no lo harían solos. Gran Bretaña, por medio de su canciller Lord Castlereagh, en el Congreso de Verona, ya había hecho saber con claridad su creciente disgusto por las intervenciones en interés del absolutismo. También había hecho conocer claramente una predilección todavía más vital. Las revoluciones hispanoamericanas habían abierto todo un continente al comercio británico. Ningún gobierno británico podía permitirse ignorar el interés comercial de Gran Bretaña en los asuntos del Nuevo Mundo. El reconocimiento de las nuevas repúblicas por parte de Estados Unidos, en marzo, había hecho tanto más necesario que Londres buscase su buena voluntad mediante una política análoga. Ya en mayo del mismo año se había discutido la cuestión con el gobierno de París, con la esperanza de encontrar una base de acción común. En Verona, el duque de Wellington, el plenipotenciario británico, recibió instrucciones para plantear el asunto en la forma más positiva. La cuestión de Hispanoamérica llevaba al alejamiento de Gran Bretaña de las potencias de la Santa Alianza.

Además, la muerte de Castlereagh, sucedida poco tiempo después de haber terminado el Congreso, llevó al Foreign Office a George

Canning, menos apegado que su predecesor a cualesquiera ideas pomposas de solidaridad europea, y que, como miembro de la Cámara de los Comunes en representación de Liverpool, representaba directamente los intereses comerciales británicos. Con semejante dirigente se podía haber predicho que se pondría en ejecución una política más audaz y positiva con respecto a las nuevas repúblicas. El mundo no tuvo que esperar mucho tiempo para darse cuenta de este hecho. Pues, con ocasión de la intervención francesa en España, Canning expuso su posición con entera claridad: "Con respecto a las Provincias de América —escribió a Sir Charles Stuart, embajador británico en París—, el tiempo y el curso de los acontecimientos parecen haber decidido sólidamente su separación de la madre patria; aunque el reconocimiento oficial de esas provincias como Estados independientes por Su Majestad puede ser apresurado o retardado por varias circunstancias externas, así como por el progreso más o menos satisfactorio en cada Estado hacia una forma de gobierno regular y asentada. Negando de la manera más solemne toda intención de apropiarse para ella misma la menor parte de las *últimas* posesiones españolas en América, Su Majestad está convencida de que Francia no hará tentativa alguna para poner bajo su dominio ninguna de esas posesiones, bien por medio de la conquista o bien mediante la cesión por España." [14] Esta declaración, aunque no excluía por completo la posible reconquista de las ex colonias de España en favor del indigno Fernando, al menos ponía enteramente en claro que no iba a haber beneficio en la aventura. La actitud de Canning iba a tener mucho que ver con el mensaje de 1823.

Había, en verdad, indicios en la primavera y el verano de 1823 de que las dos potencias anglosajonas se encaminaban hacia un entendimiento político. La política de Canning, según informó su primo Stratford Canning desde Washington, había hecho a los ingleses "casi populares" en los Estados Unidos, e inclusive Adams se había "contagiado un poco con la suave infección".[15] El secretario de Estado americano, en sus conversaciones con el ministro británico, parecía ablandarse positivamente con el desarrollo de los acontecimientos. Le habló con satisfacción a Stratford de la "coincidencia de principio" que parecía existir entre los dos gobiernos.[16] En un tono muy distinto de cualquiera de los que había empleado anteriormente, habló de Gran Bretaña y los Estados Unidos como "comparando en conjunto sus ideas y propósitos con miras al ajuste de los grandes intereses con respecto de los cuales habían diferido hasta ahora".[17] Parecía sugerir la posibilidad de un acercamiento diplomático y particularmente de un acuerdo sobre la cuestión de la América hispana.

Sin embargo, Canning vaciló durante un tiempo. No sentía un afecto romántico por los Estados Unidos. Nadie se había mostrado más despótico o arrogante que él al tratar con el gobierno norteamericano en la época del embargo. Ningún inglés habría podido

confiar más altaneramente en la superioridad británica. Y, como demuestra su correspondencia, en su mente acechaba constantemente la idea de que los norteamericanos podían intentar un golpe propio en el Nuevo Mundo y apoderarse de Cuba. Pero en el mes de agosto decidió seguir adelante. Las conversaciones diplomáticas con los Estados Unidos, ¿no podían dar como resultado, a un mismo tiempo, la renuncia de ese país a todos los propósitos adquisitivos y la cooperación norteamericana en una oposición común a la intervención de las potencias continentales? Por lo menos así parece haber razonado el ministro de Relaciones Exteriores británico, y el 16 de agosto, aprovechando una observación "hecha de paso" por el ministro estadounidense, Canning inició con Rush una serie de conferencias importantes que ocupan un gran lugar en la historia de la Doctrina Monroe y constituyen un capítulo igualmente interesante en la historia de la cooperación política de los Estados Unidos con las potencias europeas.

Lo que deseaba Canning era una declaración conjunta de los gobiernos de Londres y Washington. Su plan general se puso en claro en una nota del 20 de agosto.

> "Inglaterra —escribió— no ha apelado a simulaciones a este respecto. Comprendió que la recuperación de las colonias por parte de España era imposible.
>
> " Que la cuestión de su reconocimiento como Estados Independientes dependía del momento y de las circunstancias.
>
> " Que Inglaterra no estaba dispuesta, sin embargo, a interponer impedimento alguno en el camino de un arreglo entre las colonias y la madre patria mediante la negociación amistosa.
>
> " Que no aspiraba a la posesión para ella misma de parte alguna de las colonias.
>
> " Que no podía ver con indiferencia la trasferencia de cualquier parte de ellas a ninguna otra potencia." [18]

Manteniendo estos puntos de vista, Gran Bretaña estaría muy dispuesta a declararlos de acuerdo con los Estados Unidos. ¿Podía Rush firmar un convenio sobre el asunto, o, si esto no era posible, podía acceder a un intercambio de notas ministeriales? Rara vez se le han hecho a un ministro estadounidense preguntas más interesantes. Rara vez, en la historia de los primeros cincuenta años de la diplomacia norteamericana, se había hecho un ofrecimiento de cooperación diplomática más halagüeño.

Pero Richard Rush era un hombre astuto y cauteloso. En un asunto tan importante, era peligroso actuar sin instrucciones. Después de todo, todavía no había prueba alguna de que las colonias españolas corrieran un peligro particular, y aunque el 23 de agosto Canning le dijo que le habían hecho saber desde París que cuando terminase la guerra española se reuniría un Congreso para tratar de la cuestión colonial, esa insinuación no indicaba la necesidad de una acción inmediata por parte del ministro norteamericano. Además, como

advirtió Rush, había una diferencia entre la posición norteamericana y la británica. Los Estados Unidos ya habían reconocido a las colonias, pero no Gran Bretaña. Uno de los países estaba comprometido irrevocablemente; el otro se hallaba en libertad de modificar su política y ponerla de acuerdo con la de las potencias continentales. ¿No había, en una acción apresurada, riesgos que superaban mucho a los beneficios? ¿No era el proceder conveniente remitir todo el asunto a Washington?

En todo caso, así fue como razonó el ministro estadounidense. No adoptó una actitud absoluta contra la cooperación. Estaba dispuesto a hacer saber claramente a Canning, y en realidad se lo hizo saber claramente, que su país deseaba "ver la independencia de las antes provincias españolas en América mantenida permanentemente" y que "sería considerado injusto e impropio cualquier intento por parte de las potencias de Europa de infringir esa independencia".[19] Inclusive, insinuó que, si Canning le aseguraba que había llegado el momento en que Gran Bretaña estaba dispuesta a reconocer a las colonias, él podía sentirse dispuesto a considerar una acción más decisiva. Pero por falta de tal seguridad, lo único que podía hacer era remitir todo el problema a su gobierno. Y a pesar de la porfía del canciller británico no se apartó de ese punto de vista. Dos veces, después de la nota del 20 de agosto, Canning volvió a la carga; una vez, el 18 de setiembre y otra, el 26. Y dos veces le dio Rush la misma respuesta. Ni siquiera la sugestión de Canning de que Gran Bretaña podía prometer el *futuro* reconocimiento de los Estados sudamericanos consiguió desviarlo de su camino. La posibilidad de una declaración conjunta meses antes del famoso mensaje tuvo que ser descartada, por lo tanto. La importancia principal de las entrevistas de Canning y Rush consiste en la influencia que ejercieron en las deliberaciones del presidente Monroe y sus consejeros.

Pero antes que volvamos a esas deliberaciones debemos detenernos a subrayar una vez más la naturaleza extraordinaria de las proposiciones de Canning. En la actualidad, los Estados Unidos son una gran potencia cuyo favor tiene mucha importancia. En 1823, la situación era muy distinta. En particular, las relaciones con Gran Bretaña se habían mantenido, en su mayor parte, en un plano poco feliz. La condescendencia mezclada con la arrogancia había caracterizado habitualmente a la política británica, aunque se había producido alguna mejora bajo Lord Castlereagh. Atenciones tan halagüeñas como las que se dispensaron a Rush podían haber trastornado la cabeza a un representante de los Estados Unidos menos juicioso. Para él tuvieron que ser poco menos que conmovedoras.

Los primeros informes de Rush sobre sus entrevistas con Canning llegaron a Washington a principios de octubre. A pesar de la intervención francesa en España, el verano había sido tranquilo en este lado del mar. En mayo, Albert Gallatin, ministro norteameri-

cano en París, había hablado con el vizconde de Chateaubriand, el genio literario de ineficacia diplomática que conducía los asuntos exteriores de Francia. El norteamericano había declarado con franqueza que los Estados Unidos, en su opinión, "no consentirían que otros intervinieran contra la emancipación de América".[20] Recibió una respuesta "de la manera más explícita... de que Francia no haría intento alguno de esa clase, ni de manera alguna intervendría en la cuestión americana".[21] Hablando también con Pozzo di Borgo, el amigo militante de los sistemas represivos, y con el embajador ruso en la corte de Luis XVIII, Gallatin había expuesto con claridad la posición norteamericana e informado que el representante del Zar "pareció coincidir con mi opinión".[22] Con estas seguridades, no es extraño que John Quincy Adams huyera del calor de Washington y pasara el verano con su familia en Quincy, la sede de sus antepasados.

Pero los depachos de Rush insinuaban que podía apresurarse el movimiento del drama diplomático. No estaban enteramente solos. Una carta de George W. Erving, ex ministro de los Estados Unidos en España, escrita a Crawford, el secretario del Tesoro, el 25 de setiembre de 1823, daba una nota alarmista con respecto a las intenciones de Francia y Rusia en Hispanoamérica.[23] Y el lenguaje del zar Alejandro, en por lo menos dos ocasiones de ese otoño trascendental, sugería que, fuera a haber un choque armado o no, por lo menos se habían agudizado los problemas entre las doctrinas de represión del Viejo Mundo y las doctrinas de libertad del Nuevo Mundo. El 16 de octubre, para aclarar el punto, el barón Tuyll fue a ver al secretario Adams y le dijo que su augusto amo no recibiría a ningún ministro o agente de ninguno de los Estados que se acababan de constituir en el Nuevo Mundo. Añadió, de una manera bastante significativa, al parecer, que Alejandro se hallaba muy complacido por la actitud de neutralidad adoptada por los Estados Unidos en la guerra de las colonias con España, y todavía más complacido por su declarada intención de seguir manteniendo esa neutralidad. Las opiniones así expresadas fueron incluidas en una nota oficial transmitida ese mismo día.[24] Un mes después llegó otra comunicación escrita casi en el mismo tono. No expresaba ninguna amenaza concreta, a menos que se pudiera entrever esa amenaza en la afirmación general del Zar de que su "único propósito" era "garantizar la tranquilidad de todos los Estados que componen el mundo civilizado".[25] Pero en cuanto a la doctrina, difícilmente podía dejar de ser ofensiva. A Adams, siempre suspicaz y quisquilloso, le pareció nada menos que "una 'victoria de Io' sobre la causa perdida de la revolución, con firmes promesas de determinación de reprimirla; negaciones de toda intención de hacer conquistas; amargas quejas de que se le calumnia y un párrafo de compunciones, reconociendo que todavía se le debe a la humanidad una disculpa por la invasión de

España, que solo Fernando puede dar haciendo feliz a su pueblo".[26]

En conjunto, podemos comprender, por lo tanto, por qué en noviembre de 1823 Monroe y sus consejeros estaban dispuestos a discutir sobre la que parecía ser, y era en realidad, una divergencia fundamental de puntos de vista entre el Nuevo Mundo y el Viejo Mundo. Las discusiones que precedieron a la enunciación del famoso mensaje de 1823 constituyen uno de los capítulos más interesantes de la historia de la doctrina Monroe. Abarcaron, como veremos, no solo la redacción del mensaje del Presidente, sino también la de una respuesta adecuada a las propuestas de Canning, y una réplica al pronunciamiento ideológico del Zar. Por fortuna, los Estados Unidos cuentan con un registro de ellas muy notable. Pues el secretario de Estado norteamericano llevaba un diario, y con frecuencia se levantaba a primeras horas de la mañana para insertar en él el relato de acontecimientos muy importantes para la posteridad. Y ese diario, a pesar de su carácter egocéntrico, es un precioso memorial de las discusiones sobre la cuestión hispanoamericana entre el Presidente y sus consejeros.

El relato de esas discusiones comienza el 7 de noviembre. Muy pronto se hace evidente que el Presidente y John C. Calhoun, el secretario de Guerra, estaban seriamente preocupados por la posibilidad de que la Santa Alianza actuase en el Nuevo Mundo para restituir a España sus anteriores dominios. El Presidente, según informa Adams el día 13, estaba "mucho más alarmado que todo lo que yo podía haber creído posible", y "la noticia de que Cádiz se había rendido a los franceses le había afectado de tal modo que parecía desesperar por completo de la causa de la América del Sur".[27] Calhoun, en el lenguaje tan característico del secretario de Estado, se hallaba "completamente enloquecido" por el peligro.[28] En las posteriores reuniones del gabinete, el pánico del Presidente, si era tal pánico, parece haber disminuido algo. Pero en esas reuniones posteriores, al parecer todavía seguía creyendo en el peligro, y en esta convicción le seguían apoyando, aparentemente, no solo Calhoun sino también Wirt, el Fiscal del Estado.

John Quincy Adams, por otra parte, tenía una opinión muy distinta. De ningún modo se oponía a alguna resonante declaración de política; deseaba positivamente tratar de llegar a conclusiones epistolares con el barón Tuyll. Pero creía que se exageraba mucho el peligro. Una y otra vez, durante las discusiones en el gabinete, manifestó su escepticismo con respecto al peligro de la intervención. Opinaba que la alarma de Canning, indicada en sus entrevistas con Rush, era fingida; sospechaba (y la sospecha, como hemos visto, estaba justificada, en parte) que el verdadero propósito del ministro británico era obtener de los Estados Unidos una promesa desinteresada y se dirigía solo "ostensiblemente" contra la intervención poderosa de la Santa Alianza en la América del Sur.[29] Juzgando, y, como iba a

demostrar el resultado final, juzgando correctamente, que el propio interés y no el apego romántico a un principio sería el verdadero móvil de la acción de las potencias continentales, se le hacía difícil imaginarse que esas potencias actuaran en modo alguno. No tenían ningún motivo para restablecer los viejos monopolios comerciales. ¿Por qué habrían de tratar de mantener el poder de la decrépita monarquía española a través de miles de millas de océano? "¿No era humanamente absurdo imaginarse que malgastarían su sangre y su tesoro para prohibir a sus propios súbditos, bajo pena de muerte, que pusieran el pie en esos territorios?" [30] No, si emprendían alguna acción, su finalidad sería el reparto de las colonias entre ellas. ¿Pero cómo podían ponerse de acuerdo sobre los despojos? ¿Y cómo podían inducir a Gran Bretaña a que diera su consentimiento? "El único cebo posible que podían ofrecer . . . era Cuba, que ni ellos ni España consentirían en cederle." [31] "Tampoco creo que los miembros de la Santa Alianza restablecerán el dominio de España en el continente americano —afirmó en la reunión que realizó el gabinete el 15 de noviembre—, mas lo que creo es que el 'Chimborazo' se hundirá bajo el océano." [32] Reiteró esta opinión el día 18 y, de nuevo, el día 21.[33]

Pero si Adams tendía a menospreciar el verdadero peligro, no se inclinaba, como hemos dicho, a dejar que la situación pasara sin hacer algo. Como el Presidente mismo, como todos los demás miembros del gabinete, creía que el momento estaba maduro para un documento oficial que, aunque no hiciera otra cosa, conmovería el orgullo norteamericano y —hasta un Adams pudo haber pensado en ello— regalaría los oídos de los villanos. Ya el 7 de noviembre expuso su opinión en el gabinete. Las comunicaciones recibidas del barón Tuyll en octubre proporcionaban, según él creía, "una oportunidad muy adecuada y conveniente para que nosotros tomemos posición contra la Santa Alianza y al mismo tiempo rechacemos la propuesta de Gran Bretaña. Sería más sincero así, como más digno, confesar explícitamente nuestros principios a Rusia y a Francia, que navegar como una barquilla a la zaga del buque de guerra británico".[34]

Al hacer esta afirmación, el secretario de Estado no pensaba en función de un mensaje presidencial, sino de una correspondencia diplomática, correspondencia que podía, por supuesto, ser publicada para mayor gloria de Estados Unidos y de John Quincy Adams. Fue el Presidente, y solamente el Presidente, quien decidió que por lo menos uno de los métodos de replicar a las homilías del Zar y las proposiciones de Canning, y de poner en claro la posición norteamericana, sería una declaración sincera en el próximo mensaje al Congreso. En el borrador sobre los asuntos exteriores del mensaje, preparado por Adams para su jefe, no se menciona el problema hispanoamericano. En el famoso diario no hay insinuación alguna de que el secretario de Estado sugiriera que la futura comunicación al cuerpo legislativo nacional tratara el asunto de las ex colonias.

Fue Monroe quien, por propia iniciativa, llevó a la reunión del gabinete realizada el 21 de noviembre el primer borrador de lo que iba a llegar a ser la esencia misma de la Doctrina Monroe. Ese borrador no se caracterizaba ciertamente por la timidez. Era, en realidad, demasiado fuerte para John Quincy Adams. Se trataba, si hay que creer a nuestro diarista, de una declaración resonante en favor de los principios liberales tanto en el Viejo Mundo como en el Nuevo Mundo. "Aludía a los recientes acontecimientos en España y Portugal, hablando en términos de la más enfática reprobación de la reciente invasión de España hecha por Francia y de los principios de acuerdo con los cuales se realizó con la franca aprobación del rey de Francia. También contenía un amplio reconocimiento de los griegos como nación independiente y una recomendación al Congreso para que apruebe una consignación con objeto de enviarles un ministro." [35]

Nunca renuente a expresarse con vigor, Adams, tanto en la reunión del gabinete como en una conversación privada con su jefe, desaprobó un método de pensamiento y de acción que no hacía distinción entre el republicanismo en Europa y el republicanismo en América. El mensaje, en la forma en que lo había redactado el Presidente, sería —declaró— un llamamiento a las armas —a las armas contra toda Europa, y con fines políticos exclusivamente europeos— hecho a Grecia y España. "Eso sería tan nuevo . . . en nuestra política, como, también, sorprendente." [36] No correspondía a América incitar a la rebelión en el corazón de Europa. "La actitud que yo deseo que tomemos —declaró— es la de una seria amonestación contra la intervención de las potencias europeas por la fuerza en la América del Sur, pero renunciando a toda intervención por nuestra parte en Europa; hacer una causa americana y adherirse inflexiblemente a ella." [37] El Presidente vio y aceptó el punto de vista tan convincentemente expuesto, y el 24 de noviembre mostró a Adams un nuevo borrador que estaba "enteramente de acuerdo con el sistema de política" que él había recomendado.[38]

En los días 25 y 26 de noviembre hubo nuevas y finales discusiones sobre el famoso mensaje. William Wirt, el fiscal del Estado, muy propiamente, como admitió Adams, advirtió "el peligro de asumir la actitud de amenaza sin el propósito de golpear, y preguntó si, en el caso de que los miembros de la Santa Alianza actuaran en hostilidad directa contra la América del Sur, este país se les opondría con la guerra".[39] Él no creía que el pueblo estadounidense apoyaría tal guerra. "Nunca ha habido mucha excitación general" en favor de los revolucionarios en las colonias españolas.[40] El secretario de Estado replicó prontamente a esas objeciones. Él no creía que el peligro de guerra fuese grande. Pero "si la trajeran a nuestras puertas, nosotros no podríamos declararnos demasiado pronto dispuestos a rechazarla". Si los países de la Santa Alianza atacaran a la América

hispana, "no debemos dejar que Gran Bretaña reciba el crédito exclusivo por resistirles". Tal acción "las arrojaría (a las colonias) completamente en sus brazos, y el resultado sería hacerlas colonias suyas en vez de serlas de España. Mi opinión era, por lo tanto, que debemos actuar rápida y decisivamente".[41] Así también pensaba Calhoun, fiel a su convicción de que la reconquista de la América del Sur sería seguida por una acción contra Estados Unidos. Y así también, por supuesto, pensaba el Presidente. En la reunión del día 26 se decidió en favor de la gran declaración de 1823. Es posible, no obstante, que al final el mismo Monroe vacilara. Según el diario de William Plumer, hijo, pocos días antes del envío del mensaje, el Presidente expresó algunas "dudas acerca de la parte de él relacionada con la intervención de la Santa Alianza en la América española" y "dijo que creía que sería mejor omitirla y le preguntó (a Adams) si él no pensaba también lo mismo. Adams contestó: «Usted conoce ya mis sentimientos al respecto y no veo razón para modificarlos». «Bueno —dijo el Presidente— está escrito y no lo cambiaré ahora»."[42] Quizás este relato, que tiene que haber provenido de Adams, esté algo alterado. Pero, alterado o no, en todo caso la decisión tomada en la reunión del gabinete quedó en pie, y el 2 de diciembre de 1823 los miembros del Congreso tuvieron la oportunidad de leer la gran declaración.

Esa declaración, como ya hemos visto, proclamaba la superioridad de las instituciones norteamericanas y el peligro para los Estados Unidos de cualquier tentativa por parte de las potencias europeas de extender su sistema político al Nuevo Mundo. Era, por supuesto, la expresión de una fe más bien que una justificación cuidadosamente razonada de la oposición norteamericana a la reconquista de las colonias. Monroe daba por sentadas esas proposiciones antes bien que las discutía; y acaso la fuerza del mensaje consista en la firmeza resuelta de su tono y en la completa confianza del Presidente en los postulados que enunciaba. Sin embargo, yo creo que hay mucho más que decir al respecto. Monroe basaba su oposición a la intervención europea en la América española en el peligro para "la paz y la seguridad" de los Estados Unidos. Al hacer eso tomaba una posición fuerte, tanto desde el punto de vista legal como del moral. Basaba la política norteamericana en el derecho a la propia conservación, facultad que es y ha sido siempre reconocida como fundamental en el derecho internacional. Si en verdad la interposición de la Santa Alianza en el Nuevo Mundo ponía en peligro la paz y la seguridad de los Estados Unidos, el derecho a protestar contra ella era obvio. ¿Y quién debía ser el juez de ello sino el primer magistrado de la república? En todo caso, ¿cómo podía recusarlo europeo alguno? ¿No se hallaba seguro en su terreno?

La conveniencia práctica y la eficacia inmediata del mensaje son cuestiones que se irán aclarando a medida que avance este relato. Pero antes que examinemos con algún detalle toda la importancia

de la declaración de Monroe debemos dejarla a un lado por el momento para seguir la evolución de dos documentos oficiales colaterales: las instrucciones a Rush con respecto a las proposiciones de Canning y la respuesta a la "victoria de Io" del Zar. En particular, el primero de estos documentos puede reclamar muy bien nuestro interés, pues lo que estaba inserto en él era la conveniencia de una acción conjunta con una potencia europea para proteger los intereses norteamericanos. ¿Tal acción constituía una violación de nuestra política tradicional? Por lo tanto, ¿no había que evitarla a toda costa? ¿O podía ser, al mismo tiempo, conveniente y necesaria?

La cuestión, después de todo, era muy importante. Tan importante la consideraba, en verdad, el Presidente que, poco después de haber recibido los primeros despachos de Rush, dio el paso extraordinario de enviar su texto a dos virginianos y ex presidentes: Jefferson y Madison. "Si puede darse un caso en el que sea posible y se deba apartarse de una máxima recta, ¿no es la presente ocasión, precisamente, ese caso? —escribió al sabio de Monticello—. Mi impresión es que debemos aceptar la propuesta del gobierno británico" [43]. Sus dos famosos confidentes estimularon a Monroe para que siguiera adelante. "Gran Bretaña —le escribió Jefferson, en un lenguaje que caracteriza curiosamente a su pluma— es la nación que puede hacernos más daño que cualquier otra o todas las de la Tierra, y con ella a nuestro lado no tenemos por qué temer al mundo entero... No es que yo desee comprar ni siquiera su amistad al precio de tomar parte en sus guerras. Pero la guerra en la que puede comprometernos la presente proposición, si esa fuese su consecuencia, no es su guerra, sino la nuestra. Su finalidad es introducir y establecer el sistema norteamericano, mantener fuera de nuestro territorio a todas las potencias extranjeras, no permitir que las de Europa intervengan en los asuntos de nuestras naciones. Es mantener nuestro principio, no apartarnos de él." [44] "No debe haber negligencia alguna —escribió Madison— en salir a su encuentro en el camino que ha propuesto. Nuestra cooperación es conveniente para nosotros mismos y para el mundo; y al mismo tiempo que debe asegurar el buen éxito en el caso de una apelación a la fuerza, duplica la probabilidad de buen éxito sin esa apelación." [45]

Este punto de vista no dejó de encontrar apoyo cuando Monroe presentó la cuestión ante los miembros del gabinete. Calhoun, desde el comienzo de las discusiones, se mostró partidario de dar a Rush un poder discrecional para negociar con Gran Bretaña. La misma actitud tomó Southard, el secretario de Marina. No así, sin embargo, John Quincy Adams. Desconfiando fuertemente de los motivos de Canning, siempre rudamente independiente tanto en la expresión de sus opiniones personales como en sus ideas de la política exterior estadounidense, el secretario de Estado no solo deseaba rechazar las proposiciones británicas sino también declarar explícitamente que sin

el reconocimiento de Gran Bretaña a la independencia hispanoamericana "no podemos ver una base sobre la cual sea posible asentar la acción concurrente de los dos gobiernos".[46] Y fue Adams quien se impuso en lo principal. Las instrucciones que redactó para Rush contenían más de una frase que reflejaba el estado de ánimo aislacionista. "Como miembro de la comunidad europea —escribió—, Gran Bretaña mantiene relaciones con todas las demás potencias de Europa, las que no mantienen los Estados Unidos y en las que es su determinación inmutable no intervenir." Además, como no había reconocido a las colonias españolas, Gran Bretaña podía "negociar al mismo tiempo con la Alianza Europea y con nosotros con respecto a América, sin estar ligada por ninguna comunidad de principio permanente" y "seguir en libertad de acomodar su política a cualquiera de esas distribuciones del poder y de esos repartos de territorio que durante el siglo pasado han constituido la *última ratio* de todos los arreglos políticos europeos". En tales circunstancias, era difícil percibir "los fundamentos sobre los cuales sea posible armonizar la acción concurrente de los dos gobiernos". "Para la realización eficaz del propósito común de ambos gobiernos, una vez establecido entre ellos un entendimiento completo con respecto a él, será más conveniente que actúen separadamente, haciendo cada uno de ellos tales representaciones a los Aliados Europeos Continentales, o uno u otro, según aconsejen las circunstancias, y comunicándose mutuamente el significado de esa representación." [47] Éste era, ciertamente, el lenguaje de la independencia, e indudablemente representaba la manera de pensar de Adams. Además, las frases así redactadas iban a constar en las instrucciones que se enviaron finalmente a Londres; el secretario se salió con la suya con respecto a ellas. Pero había que hacer alguna concesión al punto de vista contrario y, cediendo quizás a las solicitaciones del Presidente, Adams terminó su despacho declarando que "si se produjese una emergencia en la que una manifestación de opinión conjunta por los dos gobiernos pudiera tender a influir en los Consejos de los Aliados Europeos, bien sea en el aspecto de la persuasión o bien en el de la admonición, nos la hará usted conocer sin demora, y nosotros, de acuerdo con los principios de nuestro gobierno y en las formas prescritas por nuestra constitución, nos asociaremos de buena gana a cualquier acto mediante el cual podamos contribuir a apoyar la causa de la libertad humana y de la independencia de las naciones sudamericanas".[48] Así quedaba abierta la puerta para una acción común *eventual*, una acción común eventual que, no obstante, no la decidiría Richard Rush, sino el gobierno de Washington. En lo principal, Adams había impuesto su punto de vista con respecto a una acción independiente, pero la actitud que tomó no era absoluta, sino que podía ser modificada por el tiempo y las circunstancias.

Hay mucha materia para meditar sobre esa decisión en este año

de 1941. ¿Justifica a los aislacionistas de nuestra época o es más bien un argumento en favor de una política de cooperación con Gran Bretaña? Ambas escuelas de pensamiento se sienten tentadas, por supuesto, a pretender el apoyo inequívoco de los hombres de 1823. Pero quizás el juicio más imparcial tome una posición intermedia. Hombres como Adams comprendían claramente que la política exterior norteamericana debía seguir siendo *norteamericana*; y mientras las naciones continúen, como continuarán, indudablemente, consultando sus propios intereses, tiene que haber una mirada vigilante y una reserva prudente con respecto a las condiciones para cooperar con cualquier otra potencia. La referencia de Adams a "esas distribuciones del poder y a esos repartos de territorio que durante el siglo pasado han constituido la *ultima ratio* de todos los arreglos políticos europeos" no debe ser olvidada. Pero, por otra parte, a los norteamericanos para quienes la doctrina de la no complicación constituye un principio fijo y permanente, que nunca debe ser violado y quizá nunca discutido, no puede satisfacerles mucho la actitud adoptada por Monroe y sus consejeros. El dogmatismo ciego no era la cualidad mental más conspicua de los hombres que tomaron las grandes decisiones de aquel lejano noviembre de hace ciento diecisiete años. Ni Jefferson, ni Madison, ni Monroe, ni siquiera Adams, cerraron la puerta a la posibilidad de la cooperación con una potencia europea cuando estuvieran convencidos de que tal acción favorecería los intereses de los Estados Unidos. No basaban su actitud en fórmulas, sino en hechos. En la medida en que reconocían la existencia de un peligro, estaban dispuestos a unirse con Gran Bretaña para evitarlo. En ésta, como en las anteriores crisis que hemos examinado, el evangelio puro del aislacionismo era aceptado con algunas salvedades y excepciones.

Pero si Adams hizo una pequeña concesión a la idea de la cooperación con Gran Bretaña en su despacho a Rush, predicó la esencia pura del aislacionismo en su respuesta a las comunicaciones del Zar. Su propósito, tal como él lo describió, era, "de una manera moderada y conciliatoria pero con un espíritu firme y decidido, declarar nuestro disentimiento con los principios confesados en esas comunicaciones; afirmar aquellos en los cuales se funda nuestro gobierno, y al mismo tiempo que se niega toda intención de tratar de propagarlos por la fuerza y toda intervención en los asuntos políticos de Europa, declarar nuestra esperanza de que las potencias europeas se abstendrán igualmente de tratar de difundir sus principios en el continente americano o de someter por la fuerza a su voluntad cualquier parte de estos continentes".[49] El "espíritu firme y decidido" del secretario de Estado podía darse por supuesto; sus dotes de moderación y conciliación eran menos evidentes. El despacho que redactó comenzaba con una resonante declaración del principio de gobierno con el consentimiento de los gobernados; su lenguaje era a veces sarcástico,

si no provocador; su tono, algo menos que cortés. En el gabinete, Calhoun se oponía a que se lo enviase, y aunque nadie apoyó al secretario de Guerra en esta opinión, Wirt, el fiscal del Estado, objetó el primer párrafo como "un párrafo avispón" [50], y el Presidente manifestó el temor de que el republicanismo del despacho pudiera "indisponer al gobierno británico para un cordial concierto de operaciones con nosotros".[51] El Secretario, como demuestra su diario, no soportó de muy buena gana las críticas de que fue objeto; el primer párrafo era, según él, "lo mejor de su documento"; una "clara confesión de principios" era "absolutamente necesaria".[52] Pero Monroe, con el tacto que lo distinguía (nadie sabía manejar mejor al espinoso hijo de Nueva Inglaterra), consiguió que se suprimieran los pasajes más ofensivos, y por fin se envió al barón Tuyll una nota modificada y algo suavizada. Sin embargo, los últimos párrafos de esa nota eran inequívocos. "Los Estados Unidos de América —escribió Adams— y su gobierno no podrían ver con indiferencia la interposición por la fuerza de cualquier potencia europea, fuera de España, para restablecer el dominio español sobre sus colonias emancipadas de América, o para establecer un gobierno monárquico en esos países, o para transferir cualquiera de las posesiones hasta ahora sometidas a España en América a ninguna otra potencia europea".[53] Semejante lenguaje no dejaba dudas con respecto al punto de vista de los Estados Unidos. A fines de 1823, el gobierno norteamericano había tomado en el despacho a Rush, en la nota a Tuyll, como en el famoso mensaje del 2 de diciembre, una actitud definida contra la reconquista del Nuevo Mundo. Después de haber analizado estos dos documentos colaterales, podemos fijar una vez más nuestra atención en la misma declaración de Monroe y tratar de evaluar su prudencia, su influencia y su significado histórico.

Quizá la primera pregunta que deberíamos hacernos se refiera al grado del peligro contra el que iba dirigido el mensaje. Puede haber poca duda con respecto a cómo contestaría el norteamericano medio. Durante por lo menos medio siglo se ha afirmado persistentemente que la acción del Presidente salvó al Nuevo Mundo de un peligro mortal, que frustró los perversos designios de los miembros de la Santa Alianza y estableció las libertades de la América hispana sobre una base segura e irrefragable. Por desgracia, esta idea es pura leyenda; si examinamos los hechos con sinceridad tenemos que admitir que el mensaje de 1823 se dirigía contra una amenaza imaginaria. Ni una sola de las potencias continentales abrigaba propósito alguno de reconquista en el Nuevo Mundo en noviembre o diciembre de 1823.

Como la potencia continental que poseía la armada más formidable y la marina mercante más importante, Francia podía haber parecido ser el agente probable de la Santa Alianza para la devolución de las colonias a España, tanto más porque acababa de intervenir victo-

riosamente en la Península. Pero, en realidad, no se hallaba en situación de emprender semejante aventura. La política francesa estaba sometida a influencias contradictorias que la hacían vacilante e ineficaz. Por una parte, estaban los intereses comerciales y mercantiles cada vez más importantes de Francia, los cuales no deseaban la reconquista, sino el reconocimiento de las colonias. Por otra parte, estaban los ultras, o sea los proponentes de la intervención en España, los apóstoles de la reacción en general. Atrapado entre esos dos grupos, el primer ministro francés, Jean de Villèle, con su ministro de Relaciones Exteriores, Chateaubriand, intentaba una política de transacción. Esta transacción se basaba en una idea que se había dejado ver una y otra vez en los años precedentes y que, durante, breve tiempo, pareció progresar sólidamente en el Río de la Plata. Era la idea de monarquías borbónicas independientes en el Nuevo Mundo, bajo el gobierno de uno u otro de los infantes españoles. En junio y julio de 1823 se la discutió seriamente en el seno del gabinete, y se puede considerar que durante breve tiempo, en todo caso, fue la finalidad de la política francesa. Implicaba la posibilidad de cierto grado de ayuda armada a España.

Pero estaba muy lejos de ser un plan de reconquista. Haciendo ligeramente caso omiso de la realidad, Villèle dijo que "unas pocas tropas y un poco de dinero" bastarían para realizar esa idea.[54] En otra de sus cartas alude a "destacamentos" y no a grandes expediciones.[55] Era evidente que no se proponía realizar sacrificios en gran escala. Pensaba que el plan ocasionaba un mínimo de esfuerzo y además deseaba hacerlo dependiente de que Fernando siguiera la que Francia consideraría una política razonable en España.[56] Contar con que Fernando VII sería razonable como una condición para cualquier plan de acción, era casi condenarlo de antemano.

Pero si tomáramos la idea de la monarquía borbónica más en serio que lo que merece ser tomada y la identificáramos con una clara política de intervención, no tardaríamos en encontrar semejante opinión reducida a la nada por los acontecimientos del mes de octubre de 1823. En los primeros días de ese mes se realizó una serie de conferencias entre George Canning y el embajador francés en Londres, príncipe de Polignac. Los resultados de esas conversasiones estaban contenidos en el famoso memorándum de Polignac del 9 de octubre. "La conexión de cualquier potencia extranjera con una acción de España contra las colonias sería considerada —por los británicos, afirmó Canning— como constituyendo una cuestión enteramente nueva y una materia con respecto a la cual deben tomar la decisión que puedan requerir los intereses de Gran Bretaña." A esta clara insinuación de la oposición británica a la intervención sucedió la siguiente réplica, dictada por René de Chateaubriand, el ministro de Relaciones Exteriores de Francia. El gobierno francés "creía completamente imposible reducir a la América española al estado de su

anterior relación con España. Francia renunciaba, por su parte, a toda intención o todo deseo de aprovecharse del actual estado de las colonias, o de la actual situación de Francia respecto de España, para apropiarse de parte alguna de las posesiones españolas en América... Renunciaba solemnemente, en todo caso, a cualquier propósito de actuar contra las colonias mediante la fuerza de las armas".[57] Así pues, dos meses antes del mensaje de Monroe, Francia había prometido abstenerse de una política intervencionista en respuesta a una advertencia británica. No abandonó por ello todo su interés por la cuestión de la América hispana. En realidad, poco tiempo después de los acontecimientos que acabamos de describir comenzó a incitar al gobierno español para que solicitase a las potencias la reunión de un congreso sobre la cuestión colonial. Pero no hay prueba alguna de que Chateaubriand o Villèle pensasen en ese congreso como una introducción para una política de coerción. La verdad es que los acontecimientos del otoño de 1823 señalan claramente en la dirección opuesta. La escuadra francesa en las Antillas fue debilitada y no reforzada;[58] también lo fueron las escuadras estacionadas en Francia, varios de cuyos buques fueron retirados del servicio.[59] "¿De quién —escribió Chateaubriand a Talaru, el ministro francés en España, el 30 de octubre de 1823— puede España esperar ayuda para reconquistar sus colonias? Seguramente no puede pensar que Francia le proporcionará dinero, barcos o tropas para semejante empresa." [60] No es la disminución de la actividad naval lo único a que tenemos que atenernos con respecto a las intenciones francesas. En el mismo momento en que Monroe hacía su advertencia contra los propósitos nefandos de la Santa Alianza, el gabinete francés se disponía a enviar al Nuevo Mundo agentes que debían tranquilizar a los nuevos Estados con respecto a los propósitos de Francia. Las instrucciones dadas a esos agentes les ordenaban que hicieran todo lo posible para eliminar la impresión de que Francia había prometido ayuda militar o naval a España.[61] Francia, se declara, no puede esperar indefinidamente la buena voluntad de Fernando antes de reconocer a los nuevos Estados. Está dispuesta a mediar entre las nuevas repúblicas y la madre patria sobre la base de la independencia, con privilegios comerciales especiales para España. Este lenguaje hace cristalinamente claro que las promesas hechas a Canning fueron dadas de buena fe, y que, si Villèle y Chateaubriand habían soñado con la idea de utilizar la fuerza en junio o julio, habían dejado de soñar con ella en noviembre.

Pero, ¿qué era del zar Alejandro? ¿Qué había detrás de la nota del 16 de octubre, de la que hemos hablado ya? ¿Qué había detrás de las frases declamatorias de "la 'victoria de Io' sobre la causa perdida de la revolución" que tanto habían perturbado la tranquilidad de John Quincy Adams? La respuesta es que tenían en verdad muy poco de un carácter concreto. Apenas puede decirse que la política

rusa con respecto a la América hispana había cristalizado en los últimos meses de 1823. Hay motivos para sospechar —por lo menos el ministro francés lo sospechaba— que el brillante corso Pozzo di Borgo, quien representaba al gobierno ruso en París, coqueteaba con la idea de volver a subyugar a las colonias. En octubre hizo una visita a Madrid. Allí parece haber estimulado, más bien que desalentado, las ridículas ambiciones de Fernando, e inclusive haber instado al Rey a que pidiera ayuda a sus aliados.[62] Pero si hizo tal cosa, la hizo por su propia autoridad. De San Petersburgo no llegaron instrucciones referentes a la cuestión colonial para él ni para ningún otro representante ruso hasta el 26 de noviembre de 1823, solo seis días antes que el Presidente estadounidense enviara su mensaje al Congreso. Y cuando llegaron verdaderamente estaban expresadas en generalidades melifluas y declaraban únicamente que la cuestión colonial concernía al "interés de todos los aliados, y que es entre ellos y con el rey de España cómo esta importante cuestión debe ser tratada y decidida de común acuerdo".[63] Aunque seguía oponiéndose a reconocer a la hidra de la revolución, Alejandro se daba cuenta, no obstante, y lo indicaba con claridad, de que el destino de la América hispana solo podía decidirse después de un entendimiento con Gran Bretaña. Declaraba muy específicamente que las conferencias preliminares con la corte de St. James eran el preludio indispensable del Congreso que él, en común con la corte francesa, esperaba como un foro para la consideración de los asuntos de la América española.[64]

Si Alejandro seguía, por lo tanto, una política de cautela, ¿qué se podía decir de Metternich, el canciller austríaco, y del conde von Bernstorff, que dirigía la política prusiana? Con respecto al primero de estos dos hombres, la respuesta está dada en una serie de largos y hábiles despachos destinados a impresionar al Zar. Es cierto que Metternich era un reaccionario, en algunos aspectos el Sumo Sacerdote de la reacción, pero no era romántico ni un cruzado de causas que nada tenían que ver con los intereses de Austria. Reconocía que las revoluciones hispanoamericanas habían triunfado ya en gran parte. "Nos parece —escribió— que lo único que debe dictar en este momento la prudencia es mantener abierta la cuestión del derecho legal. No es ciertamente a esa inmensa parte del continente americano que España poseía anteriormente como colonias hacia donde los esfuerzos de la madre patria pueden dirigirse ahora con alguna probabilidad de buen éxito. Si juzgase posible reconquistarlo todo, estaría prácticamente segura de perderlo todo." [65] Sus opiniones hallaron eco en su colega prusiano. En cuanto a las potencias aliadas, Bernstorff escribió que "carecen de brazos para llegar a América, e inclusive de una voz para hacerse oír allí".[66]

Es posible, por lo tanto, afirmar con exactitud y seguridad que las potencias de la Santa Alianza no tenían proyectos contra las libertades del Nuevo Mundo en el momento en que Monroe lanzó

su famosa declaración. El cuento de que el Presidente evitó un peligro terrible es leyenda y nada más; como leyenda merece que se la registre. Supone una fuerza material por parte de los Estados Unidos que un examen más atento revela que no existía. Supone que los Estados Unidos eran una gran potencia, en el sentido moderno de la palabra, en 1823. Supone que este país era escuchado entonces con el mismo respeto que impone en la actualidad.

Por cierto, uno de los hechos notables, con respecto a los acontecimientos que hemos venido examinando, es la actitud de las potencias continentales con el gobierno de los Estados Unidos. Con una excepción, la de Rusia, se proponían desentenderse de él por completo en su proyectado congreso sobre la cuestión colonial. Cuando, por ejemplo, Canning sugirió en el curso de las conversaciones con Polignac que el gobierno de Washington debería estar representado en cualquier congreso sobre los asuntos hispanoamericanos, Chateaubriand y Villèle se sintieron nada menos que escandalizados. Al primero, la proposición británica le pareció "malévola" y "falta de perspicacia",[67] y el otro prefería que no se realizase congreso alguno antes que admitir en él a un país "cuyos principios políticos se oponen directamente a los de todas las demás potencias".[68] En una declaración posterior, Chateaubriand fue todavía más lejos; la exclusión de los Estados Unidos de las reuniones europeas "podría servir en caso de necesidad como un artículo suplementario del derecho internacional de Europa".[69] Opiniones como éstas eran bien acogidas en Viena y Berlín. Cuando Adams, en uno de sus despachos a Rush, indicó que su gobierno se negaría a participar en un congreso si se le invitaba a hacerlo, su resolución era superflua; desde el principio se tenía la seguridad de que no se le haría esa invitación.

Sería grato que con estas últimas frases pudiéramos terminar de desinflar el mensaje de 1823 desde el punto de vista de su efecto contemporáneo, pero la sinceridad nos obliga a avanzar todavía más antes de volver a la tarea más agradable de señalar los numerosos puntos fuertes de la declaración de Monroe. Tendremos que examinar su acogida en el Viejo Mundo y en el Nuevo Mundo; tendremos que preguntar cuáles fueron sus efectos en la política de las monarquías del Viejo Mundo y de las repúblicas del Nuevo Mundo.

Ante todo, ¿cómo fue recibida por los europeos? ¿Cómo juzgaron los estadistas europeos sus términos resonantes?

En el continente europeo hubo, aquí y allá, personas amigas de la libertad que la acogieron con placer. El venerable Lafayette la consideró "el mejor trocito de papel que Dios ha permitido que dé al mundo un hombre",[70] y Barbé-Marbois, siempre bien dispuesto para con los Estados Unidos, opinó que no solo era el mejor documento oficial, sino también el más oportuno que había leído hasta el presente.[71] Pero para la mayoría de los continentales el mensaje fue una sorpresa sumamente desagradable. Nada sabían, por supuesto,

de sus antecedentes; inocentes de propósitos nefandos, difícilmente podían dejar de ofenderles las imputaciones del Presidente. Sin advertencia alguna ni cambios de opinión preliminares, sin esfuerzo alguno para sentar los hechos, en un documento destinado únicamente a la asamblea legislativa nacional, Monroe y Adams habían expuesto los principios de acuerdo con los cuales esperaban que se rigiese la política del Viejo Mundo en relación con el Nuevo Mundo. Estas doctrinas eran, ni más ni menos, un desafío a las monarquías de Europa; eran tan odiosas para un Metternich o un Chateaubriand como las diatribas de Hitler o Mussolini para un amigo de la libertad convencido en los tiempos modernos. "Jactancioso", "monstruoso", "arrogante", "altanero", "dogmático", tales fueron algunos de los epítetos aplicados al mensaje. Y una crítica verdaderamente mordaz se debió a la pluma del gran Metternich.

"Los Estados Unidos de América —escribió el canciller austríaco—, a los que hemos visto nacer y crecer, y que durante su breve juventud meditaban ya proyectos que entonces no se atrevían a confesar, han abandonado de pronto una esfera demasiado estrecha para su ambición y han asombrado a Europa con un nuevo acto de rebelión, más infundado, igualmente audaz y no menos peligroso que el anterior. Han anunciado de otro modo y claramente su intención de poner no solo potencia contra potencia sino, para expresarlo más exactamente, altar contra altar. En sus indecorosas declaraciones han censurado y escarnecido las instituciones de Europa más dignas de respeto, los principios de sus soberanos más grandes, todo el conjunto de esas medidas que un deber sagrado no menos que una necesidad evidente han obligado a adoptar a nuestros gobiernos para frustrar los planes más criminales. Al permitirse esos ataques no provocados, al fomentar las revoluciones en dondequiera que aparecen, al lamentar aquellas que han fracasado, al tender una mano de ayuda a las que parecen prosperar, prestan nueva fuerza a los apóstoles de la sedición y reaniman el coraje de cada conspirador. Si esta corriente de malas doctrinas y ejemplos perniciosos se extendiese por toda América, ¿qué sería de nuestras instituciones religiosas y políticas, de la fuerza moral de nuestros gobiernos y de ese sistema conservador que ha salvado a Europa de la completa disolución?" [72]

Pero aunque el mensaje de 1823 causó una irritación muy extendida, ninguna potencia continental protestó contra él. Es posible que Chateaubriand considerara tal acción; según hemos visto, le había dicho a Stuart que la cláusula de la no colonización "debía ser resistida por todas las potencias que poseían territorio o intereses comerciales en ese continente".[73] Pero la idea, si se la tuvo en cuenta, fue abandonada pronto. No habría sido extraño que el Zar, con su pasión por la dialéctica y los principios altisonantes, hubiese deseado responder a la filípica de Monroe, pero cuando Tuyll propuso tal acción a su augusto amo le replicaron que "el documento en cuestión enuncia opiniones y pretensiones tan exageradas, sienta principios tan contrarios a los derechos de las potencias europeas que solo merece el desprecio más profundo. Su Majestad os invita, por lo tanto, a que mantengáis la actitud pasiva que habéis considerado conveniente

adoptar, y que continuéis manteniendo el silencio que os habéis impuesto voluntariamente".[74] Alejandro creía, evidentemente, que una nueva discusión solo serviría para dignificar el manifiesto norteamericano. Y los gabinetes de Madrid, Viena y Berlín, a pesar de su irritación, emularon su silencio.

No se debe considerar que ese silencio sea halagador para los Estados Unidos. Provenía de una sensación de la debilidad norteamericana más bien que de la fuerza de los Estados Unidos. Siguiendo una costumbre que los ministros europeos parecen haber adquirido muy pronto al valorizar la política exterior norteamericana, existía una clara disposición a atribuir el mensaje a las exigencias de la política nacional. Menou, el encargado de negocios francés en Washington, creía que era parte de la campaña de John Quincy Adams para la sucesión presidencial en 1824.[75] Stoughton, su colega en España, opinaba lo mismo y juzgaba que la declaración era un mero *brutum fulmen.*[76] Y por todas partes, en la correspondencia diplomática de la época, uno advierte penosamente la poca estimación que se tenía por el poderío físico de los Estados Unidos. La acusación de materialismo, arma mohosa del arsenal europeo de las críticas a los Estados Unidos, se repetía una y otra vez. Los norteamericanos no lucharían porque les interesaba demasiado ganar dinero. No se los podía inducir a que realizaran verdaderos sacrificios. Tal era la opinión de Menou, de Stoughton y de Tuyll. Y si, por casualidad, apelaban a la espada, su poderío no sería nada formidable. Tuyll informó que financieramente los Estados Unidos "se encontrarían presa de considerables dificultades". Su ejército era pequeño y no era posible que reclutaran fuerzas capaces de hacer frente a una expedición poderosa. "La lentitud inherente en las formas de una república federal (observe bien estas palabras el lector actual), la insuficiencia de facultades y medios de que dispone este gobierno, la falta de inclinación por parte de los habitantes de este país a hacer sacrificios pecuniarios que no les ofrecen el cebo de una ganancia considerable y directa, la irritación que provocaría entre los comerciantes la cesación de sus relaciones comerciales con Francia, España y el Norte... tenderían a hacer de esa guerra... una demostración que las circunstancias han hecho indispensable y que se ha emprendido de mala gana con el deseo secreto de que termine lo más pronto posible, más bien que una de esas empresas verdaderamente nacionales apoyada por todos los medios y con toda energía, lo que podría hacer de ella un obstáculo muy embarazoso. La actitud que ha asumido el gobierno de los Estados Unidos —concluía el ministro— es indudablemente de tal naturaleza que exige en una expedición americana emprendida por España y sus aliados un considerable desarrollo de medios y de fuerza militar. Pero una vez tomada la decisión de intentarla, yo no creería que la actitud asumida por los Estados Unidos, sin el apoyo

de Gran Bretaña, sería de tal naturaleza que obligase a modificar semejante decisión." [77]

Uno podría considerar que observaciones como éstas, observaciones análogas a las que aparecen en el lenguaje de Chateaubriand y otros muchos, no son, ni más ni menos, que expresión de deseos. Pero no se puede dejar de admitir que un análisis del poderío naval de los Estados Unidos en 1823 contribuye en algo a apoyar esa opinión expresada con frecuencia. En 1823, este país tenía un poderío naval que, numéricamente, era alrededor de la cuarta parte del de Francia en buques y marinos y menos que la octava parte del de Rusia. Se trata de simples cifras, es cierto, y aunque las tuviéramos que aceptar en su valor nominal, deberíamos recordar que, aun contando con La Habana y las Antillas francesas como bases, las potencias continentales habrían estado en una gran desventaja al librar la guerra en este lado del Atlántico. Debemos tener en cuenta también los numerosos corsarios norteamericanos que habrían podido entrar en acción si se hubiera producido la guerra. Pero, inclusive, haciendo esas concesiones, sigue siendo cierto que según todas las probabilidades humanas una intervención conjunta de Francia y Rusia en los asuntos americanos habría constituido una amenaza considerable, y que las fuerzas de las potencias aliadas habrían superado a las de los Estados Unidos. Cometeríamos un craso error si atribuyéramos a los Estados Unidos de 1823 la fuerza material de una época posterior.

Cometeremos un error también si nos imaginamos que en los *planes de acción* de las potencias europeas influyeron mucho las solemnes advertencias de Monroe. Los planes para un congreso sobre la cuestión colonial siguieron adelante con no menor rapidez a causa del mensaje del Presidente; en realidad, Chateaubriand y Metternich y otros muchos fueron inducidos a esperar que el inflamado republicanismo de la declaración norteamericana tuviese como efecto poner a Gran Bretaña de acuerdo con los potencias continentales. La idea de las monarquías borbónicas en el Nuevo Mundo, disociada del empleo de la fuerza, era tan vital en 1824 como había sido en 1823; y en San Petersburgo, el zar Alejandro parece haber jugado por primera vez con la idea de la intervención después y no antes de diciembre de 1823.[78] Si sus pensamientos a este respecto nunca pasaron de ser una conversación nebulosa, la razón no está en la actitud de los Estados Unidos, sino en la fría indiferencia de las otras cortes continentales y en la evidente y vigorosa oposición de Gran Bretaña. Esa oposición fue subrayada por la negativa de Canning, a fines de enero, a asistir a un congreso sobre la cuestión colonial. Toda la idea de la intervención en el Nuevo Mundo, que nunca se había considerado realmente en serio, se convirtió en poco menos que un absurdo en la primavera de 1824.

Sin embargo, porque el peligro para la independencia de los

nuevos Estados era en alto grado ilusorio, no hay que menospreciar indebidamente el valor del mensaje de Monroe. Sin hablar de su importancia a la larga, de su carácter trascendental en la perspectiva de más de un siglo, sigue habiendo mucho que decir en su favor desde el punto de vista de 1823. No debemos valorar la acción del Presidente a la luz de los conocimientos actuales. Debemos valorarla, evidentemente, a la luz de su propia época. Contemplada desde este punto de vista, debe decirse ante todo que la declaración presidencial exigió mucho coraje. Las discusiones en el gabinete hicieron evidente que, existiera un peligro serio o no, Monroe *creía* que existía. Y, con excepción de Adams, lo mismo creían sus consejeros. Se necesitaba, por lo tanto, cierta audacia por parte de la joven república del Occidente para arrojar el guante a los grandes Estados de Europa. Es cierto que parecía haber alguna razón para creer que si se producía una emergencia los Estados Unidos contarían con el apoyo del poderío de la flota británica. Pero no podía haber una verdadera confianza en que sucedería eso. Existía siempre la posibilidad de que, como habían indicado Adams y Wirt, Gran Bretaña estuviese haciendo un doble juego.[79] Había, en verdad, algo sospechoso en la manera que Canning había manejado todo el asunto. El Presidente mismo y Richard Rush, así como Adams, se sentían muy dispuestos a desconfiar de sus motivos. No pudieron menos de observar que en setiembre las propuestas del ministro británico habían cesado de pronto. El silencio que siguió podía ser interpretado fácilmente como la señal de un cambio en la política británica. En tales circunstancias, hablar audazmente no era un mero gesto barato y fácil, no un mero *brutum fulmen,* lanzado con el seguro conocimiento de que el paso dado sería garantizado por el poderío armado de Gran Bretaña. Era un acto, si no de una audacia absoluta, por lo menos de un coraje calculado.

Además, desde un determinado punto de vista, era, en todo caso, un documento diplomático sumamente hábil. Gran Bretaña y los Estados Unidos eran inevitablemente rivales en el favor de las jóvenes repúblicas de la América latina; rivales en su favor y en su comercio. Mediante la declaración del 2 de diciembre de 1823, Monroe se anticipó a Canning al expresar con franqueza la oposición a la reconquista de los nuevos Estados y al dar públicamente la seguridad de la voluntad de protegerlos que tenía otra potencia. Y los testimonios de la época indican claramente el disgusto que causó al ministro británico que lo hubieran superado de ese modo en el juego diplomático. Es cierto que reforzó su posición al rechazar la invitación para que asistiera al proyectado congreso sobre la cuestión hispanoamericana. "El Congreso —escribió alegremente a A'Court, el ministro británico en España— tenía ya quebrados todos sus miembros, pero el discurso del Presidente le da el *coup de grâce.*" [80] Mas esta agradable reacción ante la declaración de Monroe duró poco. Canning

pasó pronto del regocijo a la sospecha y los celos. Inmediatamente después de recibir el mensaje comunicó la correspondencia de Polignac a los agentes de Gran Bretaña en el Nuevo Mundo y se esforzó por demostrar (con alguna exactitud, hay que confesarlo) que su país había sido el primero en asumir la protección de los nuevos Estados.[81] Hay también claros indicios de que temía la extensión del sistema político de los Estados Unidos en el Nuevo Mundo y que trabajaba para evitarlo. "El gran peligro del momento —escribió a uno de sus amigos en 1825—, un peligro que la política del sistema europeo habría fomentado, era una división del mundo en europeo y americano, republicano y monárquico; una liga de gobiernos gastados, por una parte, y de naciones jóvenes y fuertes, con los Estados Unidos a la cabeza, por la otra." [82] Teniendo en cuenta esta tesis, Canning mismo parece haber coqueteado con la idea de la monarquía borbónica en el invierno de 1824.[83] Dedicó todos sus esfuerzos a arreglar la disputa entre Portugal y su colonia rebelada, el Brasil, con vistas a preservar el sistema monárquico en este último país. Y al mismo tiempo, como nunca fue un doctrinario y sí siempre un ardiente servidor de los intereses comerciales británicos, ejerció mayor presión que nunca en el gabinete y en Madrid para que fueran reconocidas las colonias. En realidad, inclusive llegó a ofrecer al rey Fernando la garantía de la isla de Cuba si ese príncipe obstinado llegaba a alguna clase de acuerdo con sus anteriores súbditos en el continente.[84] Trató de convencer a sus colegas de que "la ambición y el ascendiente" de los Estados Unidos hacían imperativa una acción inmediata. Y en más de una capital americana trató de socavar el prestigio y de arrojar dudas sobre los motivos del gobierno de los Estados Unidos. El mensaje de Monroe había dado en lo vivo, y la actividad de la diplomacia británica al tratar de contrarrestarlo demuestra con bastante claridad con qué sagacidad había actuado Monroe al proclamar independientemente, y anticipándose a la corte de St. James, la oposición del Nuevo Mundo a la invasión o penetración por parte del Viejo Mundo. Desde este punto de vista solamente, a pesar de sus falsas suposiciones, el mensaje era un documento diplomático brillante.

No es esto de modo alguno todo lo que debe decirse. El *método* de la advertencia a Europa no es menos interesante que el asunto. Monroe y sus consejeros podían haberse limitado en 1823 a los procedimientos ordinarios de la correspondencia diplomática. Podían haberse contentado con una respuesta a Tuyll, y quizá con una comunicación análoga a Francia. Prefirieron, en cambio, el método de la diplomacia abierta. ¿Y cómo, ciertamente, podían haber elegido mejor? Dadas las premisas de acuerdo con las cuales actuaban, ¿qué podía haber sido más hábil? ¡Cuánto más eficaz era la declaración al Congreso que una protesta diplomática sencilla, cuánto más satisfactoria para el orgullo nacional, cuánto más productora de prestigio

en la América del Sur, cuánto más desconcertante para Europa! No es extraño que el encargado de negocios británico, Addington, pudiera escribir lo siguiente sobre su acogida en los Estados Unidos:

"El mensaje parece haber sido recibido con aclamación en todo Estados Unidos... El tono explícito y viril, especialmente, con que el Presidente ha tratado el tema de la intervención europea en los asuntos de este continente con miras a la subyugación de los territorios que se han emancipado de la dominación europea, ha encontrado evidentemente en cada pecho una cuerda que vibra en estricto unísono con los sentimientos así expresados. Ha hallado eco de un extremo al otro de la Unión. Sería difícil, en verdad, en un país compuesto de elementos tan variados, y propenso a opiniones tan encontradas con respecto a todos los temas hallar una unanimidad más completa que la que se ha puesto de manifiesto en todas partes sobre este punto particular." [85]

Cualquier otra cosa que el Presidente hubiera hecho o dejado de hacer, seguramente habría interpretado los sentimientos de sus compatriotas y suscitado su entusiasmo y su lealtad.

Y, en verdad, había hecho más. Había enunciado con fuerza y claridad notables la divergencia en los ideales políticos de Europa y los de los Estados Unidos de 1823. Absolutismo y democracia: éstos eran los principios opuestos que el Presidente puso en claro. Para Alejandro, para Pozzo, para Metternich, cualesquiera que fueran los obstáculos prácticos que podían interponerse en el camino de la reconquista de las colonias, los postulados fundamentales de la situación eran completamente claros. Los soberanos poseían el poder por la voluntad de Dios. Ninguna revolución podía despojarlos de esos derechos. En teoría, por lo tanto, podían naturalmente ayudarse mutuamente en la represión de sus súbditos rebeldes. En teoría, las repúblicas de la América hispana se habían colocado fuera de la sociedad y sus triunfos eran los síntomas de la disolución del orden mundial mismo. "El mundo cristiano —escribió Pozzo di Borgo— tiende a dividirse en dos partes distintas y, según me temo, mutuamente hostiles; debemos trabajar para evitar o aplazar esta terrible revolución, y sobre todo para salvar y fortificar la parte que puede escapar al contagio y la invasión de principios malignos." [86] A este orden del Viejo Mundo, basado en las doctrinas del absolutismo, Monroe oponía uno nuevo, basado en el derecho de los pueblos del mundo a determinar su propio destino y a gobernarse a sí mismos. Los principios que él expresó eran más que los principios de su propio gobierno; eran los principios del siglo XIX y comienzos del XX. Eran los principios que, en su mayor parte, no solo iban a triunfar en los años subsiguientes en el Nuevo Mundo, sino también en gran parte del Viejo Mundo. Ideados únicamente para los continentes del Occidente, iban a adquirir una importancia ecuménica para varias generaciones de hombres. La libertad que Monroe deseaba y defendía para las repúblicas de la América hispana iba también a difundirse

en el curso del siglo por una no pequeña parte de Europa. El presidente de los Estados Unidos no solo hablaba en nombre de su pueblo sino, también, de su época. Habló, en verdad, para más que su época. Da la medida de la importancia de la declaración de 1823 el hecho de que en la actualidad, en este año de gracia de 1941, tiene una pertinencia no menos grande que cuando fue hecha, hace más de un siglo.

Capítulo III

EL DESAFÍO ES RECORDADO POLK RESUCITA A MONROE

"...Hace cerca de un cuarto de siglo fue anunciado claramente al mundo, en el mensaje anual de uno de mis predecesores, el principio de que:

'Los continentes americanos, por la condición libre e independiente que han asumido y mantienen, no deben ser considerados en adelante como sujetos a la futura colonización por alguna potencia europea.'

" Este principio se aplicará con una fuerza mucho mayor si alguna potencia europea tratara de establecer alguna nueva colonia en la América del Norte. En las actuales circunstancias del mundo se considera que la presente es una ocasión adecuada para reiterar y refirmar el principio expuesto por el señor Monroe y para declarar mi cordial acuerdo con su buen criterio y su política firme. La refirmación de este principio, especialmente con referencia a la América del Norte, no es en este día sino la promulgación de una política a la que ninguna potencia europea abrigaría el propósito de oponerse. Los derechos existentes de todas las naciones europeas deben ser respetados, pero se debe igualmente a nuestra seguridad y nuestros intereses que la protección eficiente de nuestras leyes se extienda a todos nuestros límites territoriales y que se anuncie claramente al mundo, como nuestra política establecida, que en el futuro ninguna colonia o ningún dominio europeo será fundado o establecido con nuestro consentimiento en parte alguna del continente de la América del Norte."

Primer mensaje anual de James K. Polk, 2 de diciembre de 1845

En la historia diplomática de los Estados Unidos hay un ritmo irregular pero muy obvio. Se dan períodos en los que los problemas son pocos y el estado de ánimo público es tranquilo y pacífico; hay otros en que están en juego grandes problemas y en que en la mayoría del pueblo se hace sentir un espíritu militante. Los años que precedieron inmediatamente a la guerra de 1812, por ejemplo, fueron años de creciente nacionalismo, y este estado de ánimo duró hasta después de la guerra y contribuyó a dar forma a la trascendental declaración del 2 de diciembre de 1823. Pero luego pareció que comenzaba una era de tranquilidad relativa, y desde la toma de posesión de John Quincy Adams hasta el gobierno de John Tyler las

aguas diplomáticas se mantuvieron, en su mayor parte, tranquilas o agitadas solamente en la superficie. De manera curiosa, la administración de Andrew Jackson, a quien difícilmente se podría considerar como una persona apacible y paciente por temperamento natural, figuró entre las menos llenas de acontecimientos en los anales diplomáticos de los Estados Unidos. Sin embargo, a mediados de la década del 40, el estado de ánimo estadounidense pareció cambiar una vez más: una nueva oleada de sentimiento militarista se extendió por todo el país, y éste fue una vez más a la guerra; en esta ocasión, con México, nuestro vecino en el sur. El espíritu agresivo se apoderó de la nación durante casi una década y media, y la democracia norteamericana nunca se mostró más engreída e irritante en sus relaciones con otras naciones que en la década de 1850. Las desvergonzadas manifestaciones de simpatía por la revolución en Europa y las igualmente desvergonzadas manifestaciones del instinto adquisitivo en el país eran extraordinarias, y solo la creciente división con respecto a la esclavitud actuó como un freno sobre el nacionalismo norteamericano en acción. Pero con la secesión volvió a cambiar fuertemente la situación; la guerra civil acaparó todas las energías del gobierno de la Unión, y cuando terminó esa guerra se inició en la diplomacia norteamericana otro período más tranquilo y monótono.

¿Qué produjo esas oscilaciones en la opinión? La explicación más probable se encuentra en el movimiento de expansión estadounidense. En las dos primeras décadas del siglo se fue poblando la región situada entre los Montes Apalaches y el Misisipí; los hombres de la frontera observaban con un recelo y una hostilidad naturales las intrigas británicas con los indios del valle de Ohio y el desorden que reinaba en su confín meridional; la guerra de 1812 fue una expresión de su estado de ánimo; en el curso de esa guerra quedó destruido el poderío de los indios al este del gran río, y en 1819 la compra de Florida acrecentó el dominio de los Estados Unidos en el sudeste. El camino estaba preparado, por lo tanto, para un período relativamente tranquilo, pues los pobladores acudían en gran número al oeste más antiguo y en el emblema de la república aparecían nuevas estrellas. Pero el espíritu fronterizo era insaciable; poco a poco iban haciendo señas en nuevos horizontes, y Texas y Oregón se convirtieron en los objetivos de nuevas generaciones de pioneros. Con esta nueva hambre de tierras volvió a inflamarse una vez más el espíritu nacionalista; la política de los Estados Unidos asumió un nuevo tono, y el hecho de que un gran problema iba a dividir a la población norteamericana en su patria puede haber contribuido a intensificar el estado de ánimo con que hacía frente a las cuestiones más importantes de la diplomacia. En todos los países ha sido tradicional tratar de olvidar los problemas internos y las debilidades de la economía interior mediante una política vigorosa con respecto a las

otras naciones. En todo caso, ese espíritu crecía, y solo dejó de crecer cuando se produjo la ruptura de la Unión misma.

En esos años de 1823 a 1861, la evolución de la Doctrina Monroe sigue el curso de la política exterior de los Estados Unidos en general. La cautela y algo muy parecido a la indiferencia caracteriza los años transcurridos desde 1823 hasta 1841; luego viene un período en el que la atención popular es atraída una vez más hacia los principios de 1823. Estos principios expresan, ciertamente, algo de la fe norteamericana en el gobierno democrático; la exclusión de las potencias europeas del Nuevo Mundo se ajusta bien a la ambición expansionista estadounidense; no es extraño que las dos cosas vayan juntas. Poco a poco, por lo tanto, entre 1841 y 1860, la población de los Estados Unidos fue aceptando cada vez más las palabras pronunciadas en 1823, como si tuvieran una aplicación amplia y general, como si fijaran una regla de política no particular, sino universal, y como si rigieran su conducta con las otras naciones. Ahora debemos examinar ese período anterior de quietud y ese período posterior de aceptación cada vez más amplia de la Doctrina Monroe.

Debemos comenzar, no obstante, diciendo una o dos palabras más que las dichas hasta ahora con respecto al mensaje. Entre otras cosas, debemos destacar el hecho de que no hay pruebas de que Monroe se diera cuenta en algún grado de que estaba enunciando máximas que regirían *in perpetuo,* o por lo menos durante largo tiempo, la política exterior de Estados Unidos. El lenguaje del mensaje se relacionaba con una situación determinada, estaba dirigido contra las "potencias aliadas", es decir, la Santa Alianza; tenía por propósito hacer frente a un peligro concreto, aunque resultó ser imaginario. No podemos ser demasiado claros con respecto a la afirmación de que el quinto Presidente de los Estados Unidos tenía escasa idea de la influencia de gran alcance que ejercerían las palabras que pronunciaba.

Debemos ser completamente claros también con respecto a un segundo punto ya mencionado. En el campo de la política internacional, en esa época, era Gran Bretaña la que ocupaba el centro del escenario. Mientras existió el temor a la intervención de la Santa Alianza, y ese temor era en la América hispana mucho menor que en Washington, los hispanoamericanos buscaron la ayuda de la dueña de los mares más bien que la de la joven república del Norte. Esto hizo Bolívar, el Libertador, quien en enero de 1824 escribió que solo Inglaterra podía modificar la política de los aliados. Esto hizo Santander, el vicepresidente de Colombia. Y eso hicieron Alamán, el canciller mexicano, y Rivadavia, el ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina. Y cuando el peligro pasó definitivamente, todos esos hombres reconocieron que la actitud británica había sido la realmente decisiva, aunque no ignoraban el papel de los Estados Unidos. Es, después de todo, anacrónico, en el más alto grado, atribuir a la inma-

dura democracia norteamericana de 1823 más peso que a la potencia cuyo prestigio nunca había sido mayor, cuya fuerza jamás había sido más impresionante que ocho años después de la derrota de Napoleón en Waterloo.

Aunque el lenguaje de Monroe había sido ciertamente audaz, era difícil traducirlo de las brillantes generalidades a compromisos políticos obligatorios. A pesar de que Henry Clay, el amigo constante de las nuevas repúblicas, presentó en la Cámara de Representantes un proyecto de resolución apoyando los principios enunciados por el Presidente, la voz de la crítica se hizo oír ocasionalmente. John Randolph de Roanoke, por ejemplo, siempre en una oposición biliosa, caracterizó la declaración presidencial como quijotesca y declaró que si los gobiernos de la América del Sur, habiendo conseguido su independencia, no tenían valor para mantenerla, él no comprometería "la seguridad y la independencia" de los Estados Unidos en semejante causa.[1] Floyd de Virginia censuró el mensaje, según nos dice en una fecha posterior, por "asumir un poder injustificable, violar el espíritu de la Constitución, arrogarse motivos y tomar una actitud con respecto a las potencias europeas calculados para envolvernos en la lucha que allí existía y que no nos interesaba, e indirectamente llevando a la guerra que solo el Congreso tiene derecho a declarar".[2] Estas declaraciones, sin duda, deben ser consideradas excepcionales, pero lo más notable es el lenguaje cauteloso del Departamento de Estado mismo en la correspondencia diplomática de 1824 y 1825, cuando las nuevas repúblicas del sur comenzaban a tratar de poner en práctica el plan de amistad enunciado por Monroe. La primera de esas repúblicas fue Colombia, que ya el 2 de julio de 1824, alarmada por los rumores de una misión francesa que podía tener en vista el restablecimiento de la monarquía, solicitó un tratado de alianza con los Estados Unidos y fundó su pedido en la famosa declaración de diciembre.[3] Frío, en verdad, fue el tono de la respuesta de John Quincy Adams. Menospreciando el peligro que el Presidente había exagerado siete meses antes, el secretario de Estado recordó a Salazar, el ministro colombiano, que la decisión definitiva en esas cuestiones debía corresponder a la asamblea legislativa. Si se repitiera la crisis, el Presidente recomendaría al Congreso "la adopción de medidas de su incumbencia exclusiva, y por las cuales los principios afirmados por él serían, si se les daba el asentimiento, mantenidos eficazmente por los Estados Unidos". Pero esto no era todo. Las palabras que seguían eran "palabras comadrejas" en verdad, pues confesaban la dependencia estadounidense de Gran Bretaña. "Es evidente —escribió el secretario de Estado norteamericano en términos que se debía haber avergonzado de hacer públicos— que los Estados Unidos no pueden comprometerse a una resistencia por la fuerza de las armas sin un previo entendimiento con las potencias europeas cuyos intereses y cuyos principios les aseguren una coope-

ración activa y eficiente en la causa. No hay razón para dudar de que ésta se podría obtener, pero solo podría hacerse efectiva mediante una negociación preliminar a cualquier alianza entre los Estados Unidos y la república colombiana, o en todo caso contemporánea con ella." [4]

No debemos exagerar, por supuesto, el alcance de esta retractación del lenguaje audaz del mensaje. La Doctrina Monroe no era, ni pretendía ser, nada más que una declaración unilateral de política. Desde entonces hasta ahora, los estadistas norteamericanos han insistido en su carácter puramente norteamericano, en el derecho de los Estados Unidos a interpretarla a su manera, sobre la base de sus propios intereses. A pesar de la respuesta de Adams a Salazar, Monroe reiteró los principios de 1823 en su mensaje de 1824. Pero la referencia a la ayuda británica no es por ello menos reveladora. Muy evidentemente, el gobierno de los Estados Unidos estaba más dispuesto a ser audaz en el lenguaje que a mostrarse decisivo en la acción.

La alianza que le fue negada a Colombia les iba a ser negada pocos meses después a nuevos solicitantes del favor de los Estados Unidos. En enero de 1825, la monarquía del Brasil buscó una alianza ofensiva y defensiva con los Estados Unidos contra la ex madre patria, Portugal, y contra cualesquiera potencias europeas que trataran de ayudar a Portugal en la subyugación de su anterior dominio.[5] Una vez más fue denegado el pedido.[6] En agosto de 1825 se produjo un tercer incidente de carácter análogo. Una flota francesa fue enviada a Haití para ejercer presión diplomática en el gobierno de esa ex colonia de Francia y para extorsionarlo con el propósito de lograr una gran indemnización como precio por el reconocimiento de la independencia haitiana. El gobierno de los Estados Unidos se mantuvo indiferente, y en verdad no era extraño que se mantuviese así en vista de la influencia de los Estados esclavistas en la política norteamericana y del hecho de que los haitianos no hacían representaciones en Washington. Pero la presencia de la escuadra francesa provocó considerables aprensiones en otras partes, y el gobierno de México, temiendo la invasión, dirigió a Joel Poinsett, ministro norteamericano en la capital mexicana, un pedido de ayuda.[7] Pero Poinsett, antes de aceptar la nota dirigida a él, insistió en que se eliminase de ella cualquier frase que diera por supuesta la existencia de un compromiso por parte de los Estados Unidos. Y Henry Clay, entonces secretario de Estado, no dio seguridad alguna cuando el asunto fue sometido a su atención, sino que, como había hecho Adams un año antes, quitó importancia al peligro.

Pero una prueba todavía más llamativa de la fuerte aversión de los Estados Unidos a traducir las vagas generalidades del mensaje a términos más concretos se encuentra en los debates del Congreso sobre la misión a Panamá. En el año 1826, por iniciativa del Liber-

tador mismo, se convocó a una reunión de los Estados americanos en el Istmo para deliberar sobre asuntos de interés común. Los Estados Unidos fueron invitados a esa reunión, invitados oficialmente por Colombia, por México y por la América Central, e invitados, como demuestra por lo menos la invitación colombiana, con la esperanza de conseguir un compromiso concreto por parte del gobierno norteamericano. El presidente Adams y el secretario Clay no se oponían a aceptar esa invitación. Pero no se hacían ilusiones, por lo que uno puede descubrir, en cuanto a lo que sería posible hacer en Panamá. Al designar a dos comisionados, el Presidente declaró explícitamente que el propósito "no era contraer alianzas ni comprometerse en ninguna empresa o proyecto que implicara hostilidad contra cualquier otra nación".[8] Lo más que proponía (y esto en relación con su apreciado principio de la no colonización) era "un acuerdo entre todas las partes representadas en la reunión de que cada una de ellas impediría, por sus propios medios, el establecimiento de cualquier colonia europea futura dentro de sus límites",[9] juntamente con una posible denunciación de la intervención desde el exterior. Pero inclusive, esto fue motivo de recelos. Los adversarios políticos de Adams, ansiosos de desacreditarlo y de promover la candidatura de Andrew Jackson para la presidencia, lanzaron un feroz ataque a la misión misma. La tergiversación de los motivos, los hechos y las intenciones fueron tan abundantes en el debate del Senado como en la Sociedad de las Naciones en 1920. Pero lo que emergió, y emergió con claridad, fue una verdadera determinación de no comprometerse en los asuntos de los Estados del sur. Al informe de la Comisión de Asuntos Extranjeros apoyando la misión se le agregó una enmienda que declaraba explícitamente que no debía haber "desviación alguna de la política establecida de este gobierno de que al extender nuestras relaciones comerciales con otras naciones deberemos tener con ellas la menor conexión política posible".[10] La enmienda desaprobaba también enérgicamente cualquier declaración conjunta con respecto a la colonización o la intervención europea en los nuevos Estados. El lenguaje, no solo de sus partidarios sino también de sus adversarios, demuestra, sin sombra de duda, que representaba la convicción de la gran mayoría de los miembros del Congreso y también, sin duda, del pueblo de los Estados Unidos. Para el año 1826 había quedado ya establecido tan firmemente como podía serlo que la declaración de Monroe no implicaba alianzas complicadoras ni en realidad una conexión política íntima con las repúblicas del continente meridional.

En verdad, se puede decir más. Los debates de 1826 aluden con frecuencia al "mensaje de Monroe". Pero no indican que se hubiera convertido en una doctrina; contribuyeron algo a conservar su recuerdo, pero poco a guardarla como reliquia en la mente del público, y en la década y media siguiente las alusiones a la declaración del

Presidente en los debates sobre el Congreso de Panamá son pocas y muy espaciadas. Uno encuentra referencias fugitivas; en una ocasión, y solo en una ocasión, la declaración de 1823 es citada en las deliberaciones del Congreso, pero nunca la citan, ni aluden a ella, los responsables de la política exterior de los Estados Unidos. Muy claramente queda relegada al último término.

Las naciones de Europa, durante esos quince años, no rendían un homenaje respetuoso a los prejuicios y a la política de la república norteamericana. Y no se abstenían de intervenir o, inclusive, de buscar su engrandecimiento territorial en el Nuevo Mundo. Pero ninguno de los pasos que daban era muy dramático, ni parecían tocar los intereses vitales de los Estados Unidos.

Por parte de Francia, por ejemplo, se deben registrar dos episodios que en algún otro periodo habrían podido despertar las susceptibilidades del pueblo norteamericano. La monarquía burguesa de Luis Felipe intentó en el año 1838 dos empresas navales separadas en el Nuevo Mundo: el bloqueo de México y el bloqueo de la Argentina. El bloqueo contra México no trajo consigo operaciones terrestres, excepto un breve y temporario desembarco en Veracruz. En la Argentina, los franceses fueron más allá: ocuparon la importante isla de Martín García en el Río de la Plata, y no solo se entrometieron escandalosamente en la política nacional de la Argentina, sino también en la de la república vecina del Uruguay. Pero en ambos casos, los objetivos que el régimen cauteloso de Luis Felipe tenía presentes eran la reparación de los perjuicios comerciales y no la ocupación permanente de territorio americano. Y en ambos casos, la opinión de los Estados Unidos permaneció inerte en su mayor parte. En la Cámara de Representantes, Caleb Cushing, de Massachusetts, figura brillante en el período inmediatamente posterior, presentó un proyecto de resolución basado en el mensaje de 1823 y pidió la mediación de los Estados Unidos, pero el gobierno no lo tuvo en cuenta. La Argentina quedaba muy lejos; las relaciones con México eran muy tensas en 1838; ningún clamor público dictaba la acción. Conservadores y cautelosos en cuestiones de diplomacia, el presidente Van Buren y su capaz pero circunspecto secretario de Estado, John Forsyth, dejaron, muy satisfechos, que Gran Bretaña interpusiera sus buenos oficios entre los disputadores y pusiera fin a las contiendas de México y la Argentina.[11]

Igualmente notable fue la indiferencia de la opinión oficial de los Estados Unidos en la década de 1830 ante las intrusiones de Gran Bretaña. No es que el gobierno de Londres tuviera grandiosos planes de expansión en el Nuevo Mundo. En general, se limitó a consolidar su fuerte y sin rival posición comercial en la América latina. Pero, de vez en cuando, a la casual manera británica, fortalecía también su posición territorial y lo hacía sin una palabra de protesta por parte de los Estados Unidos. Quizá no sea extraño que

el gobierno estadounidense no emprendiera acción alguna cuando Gran Bretaña ocupó las islas Falkland (Malvinas) en enero de 1833. Apenas territorio alguno del Nuevo Mundo habría podido estar más alejado; las relaciones de los Estados Unidos con la Argentina —el gobierno americano que poseía derecho legítimo al territorio en cuestión— estaban interrumpidas en aquel momento; habría sido difícil decir qué interés de los Estados Unidos estaba implicado en ello.[12] Pero uno pensaría que no sucedía lo mismo con respecto a la América Central. Allí las intrusiones británicas podían muy bien parecer más importantes. En esa región podía haberse previsto ya el choque que se produjo realmente en la década de 1850.

En tres partes diferentes de la América Central habría podido ser acusada Gran Bretaña de violar el famoso principio de la no colonización de Adams en el periodo de 1830 a 1841. En primer lugar, la colonia de la Honduras Británica, que existía con anterioridad a 1823, extendía sus límites en un territorio que reclamaba como suyo, ciertamente con algún viso de derecho, la República de la América Central. En segundo lugar, en el año 1838, el superintendente británico de Belice, sin justificación alguna, se apoderó de una de las Islas de la Bahía, la isla de Ruatán, situada frente a la costa de Honduras. En tercer lugar, aprovechando un vago protectorado de los indios mosquitos, los británicos consolidaron su posición en la costa occidental de lo que es ahora Nicaragua y en agosto de 1841 ocuparon el puerto de San Juan, en la desembocadura del río del mismo nombre, consiguiendo así el dominio de una de las rutas de comunicación más importantes a través de la América Central. En cada uno de estos casos, es justo decirlo, la iniciativa parece haber sido de los ambiciosos agentes británicos en el Nuevo Mundo más bien que del Foreign Office, pero en cada uno de ellos también las actividades de esos agentes fueron contempladas con complacencia y aprobación por el gobierno de Londres.

En verdad, parece extraordinario que ninguno de esos actos de engrandecimiento, a pesar de haber sido realizados sin ostentación, provocara una protesta por parte del gobierno de Washington. Con respecto a uno de ellos, la extensión de la frontera meridional de Belice, el gobierno de la América Central apeló concretamente a los Estados Unidos a fines de 1834.[13] Pero el agente centroamericano, Galindo, recibió de Forsyth, el secretario de Estado, la respuesta desalentadora de que no se consideraba conveniente intervenir en el asunto. El caso de Ruatán pasó completamente inadvertido, y no menos la ocupación de San Juan. Preocupados con los asuntos internos, el pueblo de los Estados Unidos y sus gobernantes prestaban poca atención a la política exterior en la década de 1830.

En verdad, en este periodo de quietud, las relaciones de los Estados Unidos con los gobiernos de la América latina nunca fueron estrechas y, en muchos casos, apenas más que esporádicas. Con

México, las relaciones eran con frecuencia tensas; con la América Central solo había un contacto caprichoso; con Nueva Granada y Venezuela era escasa la fricción, pero también la cordialidad, y una apelación por parte del primer Estado a los principios de 1823 contra un bloqueo británico quedó sin respuesta [14]; con la Argentina hubo un largo periodo de interrupción de las relaciones diplomáticas; con Ecuador y Perú existía un mínimo de comunicación y con Chile nada que pudiera ser descrito como una amistad significativa. La influencia de Estados Unidos era de poca importancia e inclusive minúscula en comparación con la de Gran Bretaña; las naciones del continente meridional, acostumbradas a los desaires de la década de 1820, solo en raras ocasiones apelaban a su vecina del Norte; el papel de los Estados Unidos en los asuntos mundiales era todavía muy limitado.

Pero, no obstante, se desarrollaban acontecimientos que iban a llevar a la enérgica reiteración de los principios de 1823. Si esos principios no fueron aplicados en los casos que hemos examinado ello se debió fundamentalmente a que los intereses de los Estados Unidos no habían sido afectados suficientemente; dada una situación que perjudicara con claridad esos intereses, se habría podido prever que Monroe volvería a hacer valer sus derechos. Con el planteamiento de la cuestión de Texas, con el aguzamiento del apetito de los Estados Unidos por Oregón y California, ¿qué podía ser más natural que una solemne advertencia contra las intrigas y las ambiciones de las malvadas potencias del Viejo Mundo? ¿Qué podía ser más natural que una nueva apelación a los enfáticos precedentes de una época anterior?

Y así fue cómo el 2 de diciembre de 1845, James K. Polk, presidente de los Estados Unidos, resucitó explícitamente la Doctrina Monroe. Los acontecimientos que lo llevaron a hacer eso merecen que se los examine con algún detalle.

En el año 1836, los texanos se habían sacudido el yugo de México y declarado un Estado independiente. En el año siguiente comenzaron las largas y tortuosas negociaciones que al fin, ocho años después, iban a dar como resultado la anexión de Texas a los Estados Unidos. Desde el principio, Francia y Gran Bretaña trabajaron para impedir ese resultado. Lejos de reconocer la hegemonía de los Estados Unidos en el continente norteamericano, esas dos potencias se pusieron a trabajar para contrarrestar la influencia de la joven república e invocaron la doctrina europea del equilibrio del poder como un principio que podía regir los asuntos americanos como hacía ya con los del Viejo Mundo. Instaban a los texanos a que siguieran siendo independientes; inclusive, jugaban con la idea de una garantía de esa independencia, garantía que podía implicar la obligación de emplear la fuerza para mantenerla.[15] Sus maniobras eran muy conocidas en Washington desde el principio; ya en 1842, pensando en Texas, el presidente Tyler insertó en su mensaje anual una frase de adverten-

cia. "Al abstenernos cuidadosamente de toda intervención en cuestiones que se refieren exclusivamente a los intereses políticos de Europa —escribió—, podemos permitirnos esperar que los gobiernos europeos se abstengan igualmente de intervenir en lo que se relaciona con los Estados del continente americano." [16] La observación de Tyler anunciaba otras que iban a seguirla. En los debates sobre el malogrado tratado de anexión de 1844, los senadores citaron más de una vez la declaración de Monroe. Pero los estadistas de Francia y Gran Bretaña no tomaron nota de esas declaraciones, y aunque la anexión de Texas estaba en camino de consumarse en junio de 1845, el primer ministro francés, Guizot, en el mismo mes, se desvió de su camino para proclamar con una imprudencia inconsciente la validez del principio del equilibrio del poder en el Nuevo Mundo. "Francia tiene un interés permanente —declaró sentenciosamente, pensando en Texas— en el mantenimiento de Estados independientes en América y en el equilibrio de fuerzas que existe en esa parte del mundo." [17] Tales observaciones, no es necesario decirlo, fueron recogidas por la prensa democrática. Fueron leídas por el hombre rígido e intransigente, pero capaz, que ocupaba la Casa Blanca en 1845. Tuvieron algo que ver con su nueva enunciación de la Doctrina Monroe.

Pero Texas había sido anexada antes que Polk enviara al Congreso su mensaje anual. Podía no haber valido la pena de resucitar los principios de 1823 si solo hubiera estado implicado un problema ya resuelto. Pero además de Texas estaba, no obstante, Oregón, problema no liquidado en 1845. Esta región había estado bajo la ocupación conjunta de los Estados Unidos y Gran Bretaña desde 1818. Durante algún tiempo después del acuerdo de ese año, había suscitado poco interés. Pero a principios de la década de 1840, colonos de los Estados Unidos comenzaron a ocupar el valle de Willamette, y en el Congreso se inició una agitación en favor de la organización de un territorio en la región disputada. Esa agitación cristalizó en el llamado proyecto de ley de Linn, presentado por primera vez y discutido en 1843. En el curso de esos debates se invocó el mensaje de Monroe como justificación del derecho de los Estados Unidos. Lo mencionó Sevier, de Tennessee, como "un sentimiento al cual respondía él muy cordialmente" [18] y Woodbury, de New Hampshire, lo describió como "una declaración noble" con la que estaba completamente de acuerdo.[19] Lo que era todavía más significativo, lo citó la comisión de la Cámara que informó sobre la cuestión de Oregón como "habiendo llegado a ser considerado merecidamente una parte componente indispensable del derecho internacional del Nuevo Mundo".[20] Más llamativamente que en el caso de Texas, la opinión pública de Estados Unidos, en su ansia de expansión, comenzó a invocar el continentalismo de la declaración del 2 de diciembre de 1823.

Además de Oregón estaba California. Los norteamericanos no tenían derecho alguno en 1845 a esa bella provincia. Pero a nadie se le prohíbe tener esperanzas, y James K. Polk y otros muchos norteamericanos con él ponían sus esperanzas en California. Y como la esperanza y el temor van de la mano, Polk observaba con secreto recelo las maquinaciones de Gran Bretaña en el Lejano Oeste. Del cónsul de los Estados Unidos en Monterrey llegaban siniestros rumores acerca de agentes británicos cuya presencia no presagiaba nada bueno para los intereses norteamericanos.[21] Y a pesar de que no se podía probar nada concreto, y aunque la investigación histórica ha demostrado posteriormente que era poco lo que se intentaba, el humo era suficiente como para que el Presidente sospechase que había fuego.[22] Polk le dijo terminantemente al senador Benton, de Missouri, que se proponía refirmar "la doctrina del señor Monroe contra la colonización extranjera, y que al hacer eso tenía en vista a California y la hermosa bahía de San Francisco tanto como a Oregón".[23]

Texas, Oregón, California: todas ellas conjuntamente podían haber sido un motivo suficiente para hacer una nueva advertencia al Viejo Mundo sobre la inviolabilidad del Nuevo Mundo. Pero los acontecimientos que se producían en el hemisferio meridional, así como en el septentrional, sugerían la posibilidad de una acción. Pues en el otoño de 1845 las escuadras francesa y británica combinadas realizaban una intervención naval en el Río de la Plata; la prensa estaba llena de censuras a su acción; *Niles's Register*, uno de los diarios más influyentes, declaraba tristemente que las palabras de Monroe se habían convertido en letra muerta,[24] el encargado de negocios de los Estados Unidos en Buenos Aires pedía casi lacrimosamente que volvieran a ser enunciados los principios de 1823.[25] Un hombre mucho más moderado que James K. Polk —y moderado no es ciertamente el adjetivo que se puede aplicar al caballero de Tennessee— habría podido muy bien considerar el momento propicio para una refirmación del dogma enunciado veintidós años antes.

De las circunstancias inmediatas que acompañaron al mensaje de 1845 no contamos con una información tan magistral como la que se encuentra en el diario de Adams con respecto a la declaración anterior. También Polk llevaba un diario, es cierto, pero limitado, escueto y con frecuencia incomunicativo como el hombre mismo. No nos enteramos por él de largas deliberaciones y ni siquiera de un debate en el gabinete. Buchanan, el secretario de Estado, como atestiguan más de uno de sus despachos diplomáticos, aprobaba evidentemente la acción en que se pensaba. Los consejeros del Presidente no expresaron, ciertamente, palabra alguna de disentimiento cuando se les leyó el mensaje a fines de noviembre. Probablemente no habría importado que lo hicieran. Ya en abril de 1844, antes que fuera candidato a la Presidencia, Polk había dicho en una carta pública: "Que el principio fijo de nuestro gobierno sea no permitir que Gran

Bretaña ni ninguna otra potencia extranjera instale una colonia o ejerza el dominio en ninguna parte de la población o el territorio de uno u otro (continente)."[26] Tenaz, intrépido, preciso, el Presidente probablemente había cristalizado sus opiniones mucho antes de diciembre de 1845 y con dificultad se le habría podido apartar de ellas.

La declaración que envió al Congreso el 2 de diciembre es posiblemente una de las expresiones del espíritu del monroísmo más meditadas, así como una de las más completas. No es una mera repetición y reiteración del mensaje de 1823. Lleva la marca de una fuerte personalidad y de una mente que era clara y vigorosa. En un aspecto supera en monroísmo a Monroe. Pues Polk no solo lanza un desafío contra la intervención por la fuerza de las armas y contra la invasión de prácticas europeas sino, también, teniendo en consideración a Guizot y el equilibrio del poder, contra la intriga diplomática del Viejo Mundo, contra toda intrusión en los Estados americanos en cuanto a sus relaciones mutuas.

> "Los celos entre los diferentes soberanos de Europa —escribió— han hecho que deseen ansiosamente el establecimiento de lo que ellos llaman el «equilibrio del poder». No se puede permitir que tenga aplicación alguna en el continente norteamericano, y especialmente en Estados Unidos. Debemos sostener siempre que solo los habitantes de este continente tienen derecho a decidir su propio destino. Si algunos de ellos, constituyendo un Estado independiente, se proponen unirse a nuestra Confederación, ésta será una cuestión que ellos y nosotros debemos determinar sin interposición extranjera alguna. No podemos consentir que las potencias europeas intervengan para impedir tal unión porque puede perturbar el «equilibrio del poder» que ellas pueden desear mantener en su continente."[27]

Este lenguaje era claro e inequívoco; la objeción que implicaban esas palabras era absoluta; llevaba, en verdad, lejos el veto de los Estados Unidos a la acción europea en el Nuevo Mundo; quizá lo llevaba más lejos de lo que se podía justificar fácilmente. En verdad, Francia y Gran Bretaña, al ofrecer su consejo amistoso a Texas, o inclusive al proponer que garantizarían su independencia, estaban muy dentro de sus derechos como Estados independientes. Además, en las circunstancias de 1845, era imposible poner en práctica el principio de Polk. Y, no obstante, uno más bien se alegra de que fuera enunciado, pues la aplicación del principio del equilibrio del poder en América habría sido algo aborrecible y peligroso entonces, y lo sería en la actualidad y en el futuro. Valía la pena denunciarlo, llamar enfáticamente sobre él la atención de la opinión norteamericana y europea, hacer una advertencia contra él. El mensaje de Polk era una extensión, pero una extensión útil, de los principios generales en que se basa la declaración de Monroe.

Pero si en cierto modo Polk fue más allá que su predecesor, en otro adoptó una posición algo menos avanzada. Él no limitó, como algunos autores han dicho, la Doctrina Monroe al continente norte-

americano. Era demasiado inteligente para eso. Pero sugirió que la proximidad geográfica podía tener algo que ver con la puesta en práctica del principio general. Declaró explícitamente que se aplicaba "con fuerza mucho mayor" a la instalación de una nueva colonia en la América del Norte. No renunciaba al ejercicio de la influencia de Estados Unidos en la América latina, pero sugería que en ciertas zonas, forzosamente, había que tomar una actitud completamente clara e inequívoca. Ello podía exigir una actitud con respecto al bloqueo del Río de la Plata y otra con respecto a la ocupación británica de Oregón. Al hacer esta distinción, el Presidente abría la puerta a mucha discusión en el futuro, pero aun en esta época de comunicaciones rápidas sigue pareciendo posible que haya una diferencia en el interés de los Estados Unidos entre el Canal de Panamá y la Tierra del Fuego.

También en otra cuestión amplió Polk la esencia de las máximas de 1823. El mensaje de ese año, si bien advertía contra la reconquista y la imposición de formas políticas europeas en los nuevos Estados, nada decía acerca de la transferencia de territorios en el Nuevo Mundo. John Quincy Adams, en su nota a Tuyll, había advertido contra la cesión de "cualquiera de las posesiones hasta ahora o todavía sometidas a España en el continente americano a cualquier potencia europea".[28] Henry Clay, en 1825, relacionó íntimamente la declaración de Monroe con una advertencia a Francia de que Estados Unidos no podía permitir que Cuba cayese en poder de cualquier otro Estado,[29] y advertencias de un carácter análogo con respecto a esa isla siguieron de cuando en cuando en la década de 1830. Pero Polk fue el primer hombre público que vinculó explícitamente la prohibición sobre la colonización y la reconquista con la cesión de territorio a una potencia europea. Sin duda, teniendo presente el temor de la transferencia de California a Gran Bretaña declaró en términos claros que "se debe anunciar claramente al mundo como nuestra política fija que ninguna colonia o dominio (las dos palabras son importantes) europeo será instalado o establecido con nuestro consentimiento en parte alguna del continente americano".[30] Semejante lenguaje impedía, ciertamente, la cesión de territorio de un Estado americano a uno europeo, no menos que la colonización de cualquier parte del Nuevo Mundo.

Sería grato decir del mensaje de 1845, como del de 1823, que ejerció una influencia trascendental en su época. Pero la verdad histórica impone una opinión distinta. La declaración de Polk no fue recibida con entusiasmo en ninguna parte. En los Estados Unidos la época era de intenso partidismo. Entonces, como ahora, los norteamericanos creían, sin duda, en teoría, que ese partidismo se limitaría a la superficie, pero entonces como ahora (muy desafortunadamente, quizá) no se limitó a ella. En consecuencia, mientras los diarios democráticos aplaudían la habilidad de estadista de un Presidente

demócrata, los diarios *whigs* fueron parcos en sus comentarios o lo criticaron terminantemente. "Toda la cháchara del mensaje sobre el 'equilibrio del poder' en el continente y nuestra resistencia a una nueva conquista o colonización europea —escribió el irrefrenable Horace Greeley, director del *New York Tribune*— es el cebo más mezquino para obtener aclamaciones irreflexivas, digna de un candidato a alguacil más bien que de un Presidente de los Estados Unidos", y con respecto a Oregón añadía: "Pondremos de manifiesto una debilidad consciente en nuestras pretensiones si recurrimos a una tonta fanfarronada con respecto al 'equilibrio del poder' y a 'este continente' como fuera de la esfera propia del interés o la observación de Europa".[31]

Tampoco en el Congreso parece haber habido un entusiasmo intenso por la resurrección de la Doctrina Monroe. El 14 de enero de 1846, el senador Allen, de Ohio, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, pidió permiso para presentar un proyecto de resolución apoyando la actitud del Presidente. Es cierto que la resolución era bastante formidable y belicosa. Sin duda, iba lejos al declarar que la intervención europea "provocaría, como lo justificaría el derecho a la propia conservación, la rápida resistencia de los Estados Unidos".[32] Pero la acción del Congreso es no menos significativa. En el momento mismo en que se presentó el proyecto de resolución comenzó el ataque contra él, encabezado por John C. Calhoun, de Carolina del Sur, cuya desilusión por no haber sido designado secretario de Estado en el gobierno de Polk puede haber intensificado el vigor de su ataque. Calhoun declaró que la propuesta de Allen implicaba compromisos que el país no podría cumplir, probablemente, y que para asumir tal responsabilidad no había llegado todavía a un estado de madurez suficiente. La declaración original del presidente Monroe, añadió el representante de Carolina del Sur, no había producido efecto práctico alguno y hasta había causado ciertas dificultades. No era necesario reiterarlo ahora, especialmente en un lenguaje que podía implicar la elección del "camino del error y el peligro".[33] Ante este ataque, los partidarios de Polk guardaron silencio, lo que es interesante. Y cuando llegó la votación, al senador Allen se le negó el permiso para presentar su proyecto de resolución, al que se opusieron todos los *whigs*. Para el Congreso de 1846 el mensaje era un gesto doméstico más bien que una maniobra diplomática, y como tal fue objeto de la rivalidad partidaria y no de una aprobación unánime. Y cuando uno lee los debates al respecto no encuentra un apoyo muy amplio a las opiniones del Presidente.

Si el mensaje no logró un apoyo unánime en el país era muy poco probable que provocara un estallido de entusiasmo particular en el exterior. En Inglaterra, los estadistas que se hallaban en el poder lo dejaron pasar en un silencio digno. Pero la prensa británica, por

otra parte, no se mostró en todos los casos tan moderada. *Morning Chronicle* consideró su lenguaje "un tanto injustificado" y la afirmación de una política que podía resultar "peligrosa para la paz".[34] *The Times,* casi profesionalmente antinorteamericano, adoptó un tono severo de indignación moral ante la idea de que el Nuevo Mundo pudiera o debiera ser separado del Viejo Mundo. "No estamos acostumbrados —declaró— a oír a estadistas y gobernantes anunciar nuevos principios de moralidad pública, a que pidan un aislamiento de las leyes universales y de las simpatías de los de su clase, y a que erijan en su lugar un sistema conveniente de pretensiones originales y axiomáticas . . . El Viejo Mundo y el Nuevo Mundo están separados por muchas menos distancias que las que dividen a las naciones constituyentes de cada uno de ellos. Si América es un mundo por sí solo, entonces también lo son cada una de las cuatro partes convencionales del globo. En realidad, no hay más razón para que América se segregue del sistema universal y del código universal que para que lo haga cualquier otra región."[35] Un lenguaje como éste, sin duda, encontraba eco en las mentes de otros muchos ingleses y de otros muchos continentales.

Y ciertamente, encontró eco en Francia. Allí, el mensaje de Polk, como era natural, no fue bien recibido por quienes estaban en el poder. El ministro de los Estados Unidos observó que en la recepción del Año Nuevo de 1846 tanto Luis Felipe como el ministro parecían "excepcionalmente reservados y pomposos" al dirigirse a él.[36] Y no mucho tiempo después, Guizot recogió el guante arrojado por Polk y el 12 de enero de 1846 reiteró en las cámaras su doctrina favorita del equilibrio del poder. Su discurso es la primera recusación que se hizo en público de la Doctrina Monroe, y como tal merece ser citado. "Caballeros —dijo el primer ministro francés en respuesta a la pretensión de Polk de que los Estados europeos se debían abstener de intervenir en el Nuevo Mundo—, la máxima es extraña. Los Estados Unidos no son la única nación de la América del Norte. En el continente norteamericano hay otras naciones independientes, otros Estados legalmente constituidos; nombraré solamente a México. Esos Estados tienen el mismo derecho a buscar o rechazar alianzas, a formar las combinaciones políticas que les parezcan estar de acuerdo con sus intereses. La proximidad, la existencia de los Estados Unidos no puede limitar en grado alguno su independencia o sus derechos." Con esos Estados, siguió diciendo el primer ministro, Francia mantiene relaciones, relaciones que desea mantener. "Esos vínculos que tenemos con las otras naciones del continente americano, esas relaciones que hemos contraído con ellas, que ellas y nosotros tenemos el derecho de contraer, esos intereses comerciales, políticos e inclusive territoriales serán mantenidos; los mantendremos sin ningún sentimiento de hostilidad con respecto a los Estados Unidos; en verdad, con el mismo sentimiento de buena voluntad y amistad que durante

largo tiempo hemos profesado y practicado con respecto a ellos; los mantendremos sin dar a los Estados Unidos ningún justo motivo de queja, pero también sin acceder a ninguna pretensión infundada." [37]

Este rechazo oficial de la doctrina de las dos esferas, es justo decirlo, no fue apoyado por todos los políticos franceses ni por la voz unánime de la prensa francesa. Adolphe Thiers, enconado adversario político de Guizot, defendió la actitud de los Estados Unidos y afirmó que la declaración de principios con respecto a la colonización europea era fundamentalmente sólida.[38] Los diarios de la oposición expusieron la misma opinión.[39] Pero puede caber poca duda, no obstante, de que en la perspectiva más larga Guizot expresó la opinión de la mayoría de los franceses, y de que todavía no había llegado el momento en que los principios de 1823 serían aceptados general y tolerantemente por una parte considerable de la opinión pública europea.

El mensaje de Polk, por lo tanto, debemos repetirlo, no fue recibido con respeto o con entusiasmo en todas partes, ni en el país ni fuera de él, y la sinceridad nos obliga a declarar que no influyó decisivamente en ninguna negociación inmediata de los Estados Unidos. La cuestión texana había sido resuelta mucho antes de que el Presidente redactara su mensaje; el 4 de julio de 1845, la asamblea legislativa de Texas había consumado oficialmente la unión de la república de la Estrella Solitaria con los Estados Unidos. En cuanto a California, la declaración era, con toda probabilidad, superflua; los agentes británicos podían soñar con la adquisición de esa provincia bella y verde, pero los despachos de lord Aberdeen, el ministro de Relaciones Exteriores británico, muestran que puso el veto a toda idea de una acción positiva allí, y que estaba dispuesto, si bien con algunos celos y alguna renuencia, a dejar que los acontecimientos siguieran su curso. El hecho de que el Almirantazgo británico no aumentara sus fuerzas en el Pacífico, induce a la misma conclusión. Finalmente, con respecto a Oregón, el lenguaje de Polk fue repudiado, uno casi podría decir que contradicho, en la práctica. El Presidente había sido elegido en una campaña agitada en la que las palabras *Fifty-four forty or fight* parecían expresar los sentimientos de sus electores; había expresado un deseo sincero de "mirar a John Bull cara a cara"; había denunciado el acuerdo de 1818 sobre la ocupación conjunta y parecía adoptar en su mensaje un tono altivo, firme e inflexible. Mas a pesar de todo esto, el año 1846 vio una solución que estaba lejos de satisfacer las demandas extremas de los Estados Unidos, y la línea de los 49 grados de latitud fue trazada como el límite entre los Estados Unidos y las posesiones de Gran Bretaña. No fue trazada, ciertamente, a causa de la declaración de Polk, sino casi en contradicción con ella; no fue un triunfo diplomático para los principios de 1823.

En muchos aspectos, además, el gobierno de Polk, en su acción

subsiguiente, iba a demostrar la diferencia que existe entre la declaración de un principio y su ejecución práctica. En más de un caso estuvo lejos de mostrarse audaz en la puesta en práctica del lenguaje de la declaración del 2 de diciembre. Tómese, por ejemplo, el caso de la República Argentina, donde, como ya hemos dicho, las armadas conjuntas de Francia y Gran Bretaña libraban operaciones contra el dictador Rosas. En lo que concernía al dogma, la intervención de los Estados Unidos en esa controversia habría sido completamente justificable. La guerra contra la Argentina implicaba la toma de la importante y estratégica isla de Martín García, implicaba intrigas domésticas con los enemigos de Rosas y la provocación de una guerra civil; arrastraba al Uruguay a la lucha y allí implicaba el mantenimiento en el poder de una facción que no era adversa a una relación más íntima con Europa, y quizás a un protectorado británico o francés; se desarrollaba de tal modo que amenazaba con el envío de una fuerza expedicionaria francesa a través de los mares. Es cierto que los peligros que podían haber acontecido no se realizaron, y sin duda los celos de Gran Bretaña actuaron como un freno en la política de Francia, no demasiado resuelta ni fija de todos modos. Pero Polk y Buchanan no podían haber previsto el fracaso de la intervención y, para repetirlo, en teoría, muy bien habrían podido aclarar la posición de los Estados Unidos. Tenían, no obstante, otras cosas en qué pensar cerca de casa; a comienzos de 1846, tenían que pensar en la disputa de Oregón; después del mes de mayo tuvieron que pensar en la guerra con México, que la política de los Estados Unidos había hecho algo para provocar. Y nada hicieron, por lo tanto. Las instrucciones de Buchanan al señor Harris, enviado a Buenos Aires, ponen en claro que el secretario de Estado creía que Francia y Gran Bretaña habían "violado flagrantemente" la declaración de Monroe[40], pero "las circunstancias existentes", confesaba, "hacen imposible que los Estados Unidos tomen parte en la presente guerra".[41] Lo más que podía hacer el gobierno era instar a la neutralidad al Paraguay, que amenazaba con intervenir en el aplastamiento del odiado Rosas. E inclusive, este gesto fue ineficaz.

Lo mismo sucedía en la región de la América Central. Allí, como veremos, las nuevas intrusiones británicas provocaron apelaciones concretas a los principios de 1823. Pero el gobierno permaneció inactivo y se contentó con una mera defensa de labios afuera del dogma de Monroe. "Consentir cualquier intervención de los gobiernos europeos en los asuntos internos de las repúblicas americanas y permitirles que establezcan nuevas colonias en este continente —escribió Buchanan— sería poner en peligro su independencia y arruinar sus intereses. Estas verdades deben ser inculcadas en la mente del público en todas partes de este continente. ¿Pero qué pueden hacer los Estados Unidos —añadía el secretario de Estado, a su manera enérgica y débil al mismo tiempo— para oponerse a esa intervención europea

mientras las repúblicas hispanoamericanas continúen debilitándose mediante la división y la guerra civil y privándose de la capacidad de hacer algo para su propia protección?"[42] Un lenguaje tan poco militante como éste contrasta notablemente con la declaración del 2 de diciembre de 1845.

Sin embargo, en 1845 como en 1823, la declaración norteamericana de sus principios diplomáticos no debe ser considerada insignificante, o trivial, o imprudente solo porque no se la puso en práctica inmediatamente. La eficacia de la Doctrina Monroe (y nunca fue más necesario hacer hincapié en esta verdad que en la época en que vivimos) depende, en gran medida por lo menos, del poderío material de los Estados Unidos. La eficacia práctica de cualquier dogma diplomático puede ser determinada en último término por el calibre de los cañones de una nación, el número de sus buques y la organización efectiva de su fuerza armada. Este país tenía que desarrollarse hasta ponerse a la altura de la Doctrina Monroe y contemplar el asunto desde este punto de vista. Pero de ello no se desprende que sea siempre inútil enunciar un dogma que uno todavía no puede hacer respetar en toda clase de circunstancias y entre todas las clases de hombres. James K. Polk, en 1845, realizaba, por lo menos, una tarea de educación. Recordaba a la opinión norteamericana un gran principio. Se puede alegar muy bien que las palabras de Monroe necesitaban ser recordadas, que el pueblo estadounidense necesitaba que se le educase así. En este sentido, la acción de Polk era justificable y útil. Fue él, hasta cierto punto, quien revigorizó el mensaje de 1823 e inició la costumbre de citarlo en la controversia diplomática y lo puso en camino de que llegara a ser un dogma generalmente aceptado.

Hay señales, muchas en realidad, de que las palabras de Polk arraigaron en los Estados Unidos y, en un grado menor pero importante, en la América latina. Desde 1845, la alusión al dogma de Monroe se hace tan frecuente que es casi habitual en la política norteamericana; el proceso de consolidarlo en la opinión americana, si bien no había terminado, comenzó bien. Y desde 1845 es extraordinario descubrir el número de referencias a él que aparecen en la correspondencia de los Estados de América latina.

Tómese como ejemplo el curioso episodio del general Flores y el Congreso de Lima en 1847.[43] El general Juan José Flores era una figura perenne en la política del Ecuador. En 1845 había sido expulsado del país y se había refugiado en España, donde trataba de reclutar una fuerza armada para la reconquista de su país y la instalación en él de un príncipe español. En una fecha un poco posterior extendió sus actividades a Gran Bretaña, donde compró algunos barcos y reclutó algunos soldados para su proyectada expedición. Grande, en verdad, era la agitación que produjo en la América española esa empresa ambiciosa. Y, teniendo en cuenta la declaración de Polk,

vemos que el ministro ecuatoriano en Washington escribe a Buchanan el 26 de noviembre de 1846 recordándole "las solemnes protestas que en todos los tiempos, y particularmente en el presente, ha hecho el gabinete de Washington contra toda intervención europea en los asuntos políticos de América" y expresando la esperanza en "una cooperación y una ayuda eficaces de la ilustre república de los Estados Unidos".[44] Solo un poco después se recibió un pedido análogo del Perú. Con el propósito de ayudar al Ecuador a derrotar a Flores, el presidente Castilla pidió a Prevost, el cónsul de los Estados Unidos en Lima, la venta de dos grandes buques de vapor, y Prevost transmitió el pedido con el comentario de que concederlo sería prestar "un servicio al republicanismo y a la humanidad, ya que los Estados Unidos han proclamado desde hace largo tiempo a Europa que todas las tentativas de intervenir en los asuntos internos de estas repúblicas y de subvertir sus instituciones serían consideradas como un acto de hostilidad contra el pueblo de los Estados Unidos".[45] Por fortuna para el gobierno de Polk, cuando se recibieron esos pedidos ya había desaparecido en gran parte el peligro de los planes de Flores. El gobierno británico había prohibido la venta de los barcos que él había fletado y el entusiasmo del gobierno español por el proyecto se desvanecía rápidamente. No era necesario emprender acción alguna, y con la certidumbre de que no sería contradicho, Buchanan pudo reiterar los principios de 1823 en sus instrucciones a un ministro que salía para Quito.[46]

Pero la racha de temor con respecto al general Flores tuvo una secuela interesante. Llevó a la convocatoria de un Congreso Americano que se reuniría en Lima en el invierno de 1847. Se invitó al gobierno de los Estados Unidos a enviar un representante a ese congreso con miras a convencer "a los gobiernos de Europa de que toda América, la del Norte y la del Sur, se unirá para oponerse y reprimir cualquier intento de conquista o de subversión de las instituciones americanas".[47] Aunque Polk y Buchanan parecen haber tratado todo el asunto muy de paso, aunque no enviaron un representante especial a la asamblea, cuando se reunió el congreso aprobó, a instancias del ministro de Estados Unidos, J. Randolph Clay, resoluciones refirmando el principio de no colonización y negando el derecho de las potencias europeas a intervenir en los asuntos del Nuevo Mundo.[48] Inclusive, se podría decir que la Doctrina Monroe fue tomada en Lima tan en serio como en Washington.

Todavía más notable es el interés que despertó la declaración de Polk en los Estados que deseaban la construcción de un canal interoceánico desde Nueva Granada (la moderna Colombia) en el sur hasta Nicaragua y Honduras en el norte. Todos esos Estados miraban con una predisposición justificada la ambición de Gran Bretaña. Las pretensiones de la mayor de las potencias contemporáneas en la costa oriental de la América Central parecían aumentar

cada vez más. El reino de los inocentes indios mosquitos bajo la tutela británica parecía extenderse ya en 1844 muy al sur de sus límites primitivos, más allá de los Estados de la América Central hasta los dominios de la misma Nueva Granada. Agitado por el curso de los acontecimientos, el gobierno de Nueva Granada inició negociaciones con el gobierno de Polk que dieron por resultado el famoso tratado de 1846, que garantizaba la neutralidad del istmo de Panamá. Al emprender esas negociaciones, el ministro de Relaciones Exteriores colombiano apeló confiadamente al espíritu de la Doctrina Monroe.[49] Al solicitar la ratificación del acuerdo en Washington, el plenipotenciario colombiano, señor Herrán, hizo lo mismo. Sus instrucciones llamaban la atención en términos concretos sobre las repetidas declaraciones de los estadistas estadounidenses con respecto a la intervención y la colonización europeas en el Nuevo Mundo, e instaban a los Estados Unidos a que asumieran la dirección de una confederación americana, oponiendo a las codiciosas propuestas de Europa los principios humanos y desinteresados de las jóvenes democracias del Nuevo Mundo.

Por desgracia, como ya hemos dicho, el gobierno de Polk no mostró entusiasmo alguno por poner en práctica sus principios. Dejó sin contestar los pedidos de Nicaragua; firmó el tratado de garantía con Nueva Granada, pero (lo que llama la atención) lo hizo expresando la esperanza de que Francia y Gran Bretaña pudieran participar en garantías análogas, con lo que se apartó de cualquier idea estricta de continentalismo, y no mostró interés por lo que se había hecho en Lima. Interesado, sin duda, principalmente por la guerra con México, invirtió muy pocas de sus energías diplomáticas en promover los principios diplomáticos de 1823.

Hay una excepción de esta regla, y es importante. Se dio en el caso de Yucatán, en el que por primera vez se hizo que la Doctrina Monroe sirviera los propósitos de lo que puede ser descrito justamente como imperialismo, si por imperialismo se entiende la extensión del dominio político de los Estados Unidos a un pueblo de raza y origen completamente distintos. La idea de la anexión de Yucatán no comenzó, ciertamente, en Washington. En el invierno de 1848, un comisionado de esa provincia apareció en la capital para pedir que los Estados Unidos se hiciesen cargo de aquélla con objeto de impedir su ocupación por parte de alguna otra potencia y citó explícitamente el famoso mensaje.[50] En marzo se hizo una insinuación más concreta. Desesperadas ante el peligro que constituía la guerra civil india que se había producido en la península, las autoridades de Yucatán ofrecieron "el dominio y la soberanía", simultáneamente, a tres naciones: los Estados Unidos, Gran Bretaña y España.[51] Al presidente Polk le inquietaba mucho, evidentemente, la catolicidad de los principios políticos yucatecos y temía que una de las otras potencias a las que se había apelado aceptase el ofrecimiento. El 19

de abril de 1848 presentó la cuestión al Congreso y, aunque no recomendaba explícitamente la anexión, citaba con un propósito fijo el mensaje de Monroe y su propia declaración de 1845 y expresaba la opinión de que sería "peligroso para nuestra seguridad" si Yucatán estuviese en poder de una potencia europea. Con una exactitud discutible, por lo que demuestran los documentos del Departamento de Estado, afirmó también que poseía una información auténtica de que si los Estados Unidos no prestaban cierto grado de ayuda, "alguna potencia europea" lo haría, probablemente.[52]

Pero el Congreso estaba mucho menos excitado que el presidente Polk. Es cierto que se presentó en el Senado un proyecto de ley para la ocupación temporaria de Yucatán, pero fue sometido a un poderoso ataque en el que se puso vivamente en tela de juicio el dogma de Monroe mismo.

El discurso más importante de ese debate importante fue el de John C. Calhoun, y sin duda le dio una autoridad especial el hecho de que Calhoun había sido miembro del gabinete de 1823. La declaración contra la Santa Alianza, afirmó el carolino del sur, no se hizo para enunciar principio general alguno; estaba dirigida contra un peligro determinado. Solo mediante una interpretación forzada se podía aplicarla a la situación de 1845. Era "un absurdo" afirmar que la tentativa por cualquier Estado europeo de extender su sistema de gobierno a este continente, tanto del más pequeño como del más grande, pondría en peligro la paz y la seguridad de ese país. En cuanto a la idea de la no colonización, ni siquiera había sido discutida en el gabinete de 1823, y en todo caso era completamente inaplicable a la situación del Yucatán. Tomadas en su conjunto, siguió diciendo Calhoun, las declaraciones de Monroe eran "nada más que declaraciones. No había en ninguna de ellas referencia alguna a la resistencia. Nada se decía de ella, y con gran corrección fue omitida. La resistencia nos corresponde a nosotros, al Congreso; a nosotros nos incumbe decir si resistiremos o no, y en qué grado". El Presidente "les dice que esas declaraciones se han convertido en la política establecida de este país. ¿Cómo, las declaraciones? Las declaraciones no son política y no pueden convertirse en una política establecida. Él debe querer decir sin duda que se ha convertido en la política establecida de este país oponerse a aquello a lo que se refieren esas declaraciones, y oponerse, si fuera necesario, apelando a las armas. ¿Es ésa la realidad? ¿Ha habido un caso en que esas declaraciones han sido puestas en práctica mediante la resistencia? Si lo ha habido, que se lo señale. ¿No ha habido innumerables casos en que no han sido aplicadas? Ciertamente". "El principio en que se basa su recomendación... hace posible que los otros países de este continente nos obliguen a intervenir en todas sus guerras; por lo tanto, yo digo que si se diera a esas declaraciones esa interpretación amplia nos veríamos perpetuamente envueltos en guerras." [53] ¿Qué se debía

hacer, entonces, según el senador de Carolina del Sur? No era repudiar lo que había detrás del mensaje de Monroe, como tampoco ampliarlo. Era tratar cada caso tal como se presentaba, sin dejarse seducir por un principio general amplio y sin olvidarlo nunca por completo. Seríamos injustos con Calhoun si en su ataque a Polk lo viéramos como limitándose a demoler lo que habían erigido otros; era el defensor de un oportunismo juicioso en la aplicación del dogma famoso, más bien que su enemigo prevenido e inflexible. Al hablar como lo hizo, planteó una cuestión que estaba destinada a repetirse y que, en verdad, todavía está destinada a repetirse. ¿La máxima de la doctrina debe ser aplicada inflexiblemente, inequívocamente, con un espíritu puramente literal? ¿O se la debe aplicar más bien cuando y donde represente el interés nacional claramente definido de los Estados Unidos? En muchas ocasiones, desde 1848 se ha planteado el problema; y, como veremos antes que termine este relato, se hallaba todavía presente en los grandes acontecimientos de 1940 y 1941.

En 1848, Calhoun no estaba solo. Como se ha visto claramente, en el intenso partidismo de la época existía por parte de los whigs la tendencia a poner en tela de juicio los principios de Monroe solo porque un demócrata los había resucitado. Y en consecuencia, en el lado whig del Senado recamaron y retocaron los argumentos del senador de Carolina del Sur. La política de Polk "habría llevado a una guerra perpetua con el mundo, o al menos con Inglaterra, la potencia más poderosa de él", declaró Niles, de Connecticut;[54] se convierte en "una autoridad que justifica todos los planes de agresión o ambición", lamentó Davis, de Massachusetts, y siguió diciendo: "Nosotros, que traficamos con naciones, y cuando no podemos comprarlas las conquistamos para hacer adquisiciones, tenemos un monopolio, un derecho patente a ese comercio particular y sostenemos el derecho de impedir que otros se dediquen a él." [55]

Los demócratas, en general, respondieron a esos ataques un tanto mansamente. Houston, de Texas, y Bagby, de Alabama, creían que los principios de 1823 eran inaplicables al caso de Yucatán;[56] Dix, de Nueva York, declaró que la puesta en práctica de la teoría del Presidente era una "cuestión de prudencia";[57] e inclusive un partidario tan firme como Lewis Cass dudaba de que esa teoría hubiera estado en juego en el caso del Río de la Plata o que significase algo más, por lo que respectaba al tratamiento del asunto en el Senado, que si nosotros no actuábamos no podríamos quejarnos legítimamente si España o Gran Bretaña lo hacían.[58] Pero hubo otros senadores más valientes que defendieron sin reservas al jefe de su partido, y Hannegan, de Indiana, a cargo de las medidas de ocupación, declaró que los principios de 1823 habían llegado a ser una de "las doctrinas fundamentales del credo político norteamericano". [59] De todos modos, en teoría todos estaban de acuerdo, pero en la práctica se eludía el asunto. Un cambio de gobierno en Yucatán tuvo como

consecuencia el retiro de la propuesta de que esa provincia fuera puesta bajo la protección de los Estados Unidos o de otra potencia, y el proyecto de ley presentado en el Senado fue retirado tras una discusión intermitente que duró unos quince días. El peligro de una acción española o británica nunca fue real, y había desaparecido por completo al fin de la primavera. Y con su desaparición desaparece también durante una estación toda mención de la Doctrina Monroe.

En el año 1848, ciertamente, como hacen ver con claridad los acontecimientos a los que acabamos de referirnos, el estado legal de la Doctrina en la opinión pública era todavía algo dudoso. Se la había resucitado, discutido, defendido y ampliado; había adquirido una nueva importancia y sido asimilada por un público más amplio, pero apenas era todavía un dogma nacional. Los demócratas, el partido de una política exterior vigorosa y que quizás hacía sentir sus pretensiones, eran, en general, sus partidarios y amigos, pero sus adversarios, los whigs, todavía se atrevían a atacarla y a burlarse de ella; cuando llegaran al poder iban a hacer casi una virtud del hecho de ignorarla; y hasta entonces nada indicaba que los riesgos de esa actitud fueran excesivos. No se podía decir que la Doctrina había sido utilizada con eficacia para promover los intereses norteamericanos; ni siquiera, que se la hubiera mencionado directamente en las conversaciones diplomáticas con otros gobiernos. No había alterado un ápice la solución de ninguno de los problemas a los que se había aplicado, y si bien se la citó más de una vez en las instrucciones de Buchanan a los representantes de los Estados Unidos en el exterior, el secretario de Estado nunca había cometido la imprudencia de utilizar su autoridad para reforzar la posición de los Estados Unidos en su correspondencia con las cancillerías extranjeras. Todavía insuficientemente asimilada en el país, todavía inadecuadamente apoyada por un poderío militar y naval superior, no hacía más que abrirse camino lentamente hacia la posición dominante en la opinión y en la política norteamericanas que iba a ocupar posteriormente. No se puede insistir demasiado en que la Doctrina Monroe se desarrollaba y estaba destinada a desarrollarse *pari passu,* y solo *pari passu,* con el desarrollo de los Estados Unidos como una de las grandes naciones del globo.

Sin embargo, se debe declarar otra vez enfáticamente que la nueva enunciación por Polk de los principios de 1823 era un asunto de mucha importancia. En los años transcurridos entre 1826 y 1845 esos principios habían sido olvidados en gran medida, por lo que resucitarlos constituía un servicio público, y un servicio del que iba a dimanar gran parte de la política exterior de los Estados Unidos. Y si el silencioso tennesseano no hubiera muerto solo unos pocos meses después de dejar la presidencia habría podido presenciar en la década de 1850 la consolidación del dogma que había revivificado

y su continua influencia en la opinión norteamericana. En la controversia centroamericana con Gran Bretaña, la Doctrina Monroe no figuró en pequeño grado, y si no desempeñó el papel central en las conversaciones diplomáticas o en el arreglo a que se llegó fue, al menos, un factor importante en el problema.

Ya hemos observado el papel del gobierno británico en la región de la América Central. La política del Foreign Office de Londres no era ciertamente cínica o brutal, francamente imperialista o siniestra. Menos aún tenía por objeto un antagonismo con los Estados Unidos. En la época de 1840, las grandes inversiones que el capital británico había hecho en la creciente república del Occidente, la gran importancia del comercio del algodón, sí, y hasta cierta parcialidad sentimental por la hija indócil del poder británico hacía que todas las cosas se combinaran para hacer que los estadistas de la corte de St. James se abstuvieran de un choque demasiado violento con el gobierno de Washington. Interpretaremos completamente mal el carácter del periodo e interpretaremos completamente mal la posición del gobierno británico, si no comprendemos los hechos salientes y vitales. Gran Bretaña no era una amenaza para los Estados del Nuevo Mundo, para su independencia o sus instituciones, como puede serlo, quizá, la Alemania contemporánea en la próxima década. Los británicos, se puede afirmar razonablemente, durante el siglo XIX y a comienzos del XX utilizaron, en general, su gran poderío, su puesto dominante en la política mundial, con notable moderación. Y nunca fue el espíritu de imperialismo consciente y de expansión territorial más débil en el Foreign Office británico y entre el pueblo británico que en las décadas de 1840 y 1850. El corpulento y con frecuencia tempestuoso Palmerston, un petrel de la tempestad en la política de Europa, en 1848 estaba dispuesto a tanto como a proponer un tratado de arbitraje general con los Estados Unidos.[60] El juego de las fuerzas tanto políticas como económicas tendía a mantener las buenas relaciones, si no a fomentar las buenas maneras, entre los dos grandes pueblos anglosajones.

Pero esto no quiere decir, por supuesto, que los intereses de los dos países no estuviesen en pugna en la región de la América Central. Chatfield, el ministro británico en las cinco repúblicas de esa región, era una persona ambiciosa y perturbadora que trataba, mediante actividades e intrigas de todas clases, de consolidar la posición de Gran Bretaña e inclusive de extender su poder territorial. Si hubiera podido salirse con la suya, Gran Bretaña habría podido tomar bajo su protección a uno o más de los turbulentos Estados del Istmo. Y aunque sus actividades no eran estimuladas en Londres, había algo en lo que el Foreign Office lo apoyaba constantemente. Bien fuera por sentimiento o bien por interés (y el análisis del motivo no puede ser enteramente claro), lord Palmerston estaba decidido a mantener la integridad del reino de los mosquitos. Con

su apoyo, como ya hemos dicho, la ciudad de Greytown fue ocupada en enero de 1848, con gran agitación del gobierno de Nicaragua y llamamientos urgentes a los Estados Unidos.

Ahora bien, la cuestión de Greytown podía no tener importancia para el gobierno de James K. Polk, que solo tenía un año de ejercicio del poder por delante y una elección presidencial en vista. Pero iba a adquirir importancia en 1849. La cesión de California y su organización como Estado habían aumentado inmensamente el interés por la comunicación interoceánica. Habían llevado, por cierto, a la formación por capitalistas estadounidenses de una compañía para la construcción de un canal a través de Nicaragua, con una de sus terminales en Greytown. Y poco tiempo después de haber firmado esa compañía un contrato con el gobierno de Nicaragua, Chatfield anunció a dicho gobierno que todo el río San Juan, desde su desembocadura hasta los rápidos de Machuca, pertenecía al reino de los mosquitos y no se podía disponer de él sin referirse al soberano de oropel de esa región y su protector, el gobierno de Gran Bretaña.[61] Un poco después, el Foreign Office ordenó a Barclay, el cónsul británico en Nueva York, que comunicase a los concesionarios que no podían comenzar a construir el canal porque dividiría el territorio de Mosquitia.[62]

Esta acción provocó, como era natural, una controversia diplomática. En Washington y Londres la disputa se realizó con urbanidad, pero en la América Central no sucedió lo mismo. El gobierno de Taylor envió a esa interesante región a un comisionado joven y entusiasta aficionado a la arqueología, y todavía más a pelearse con los adversarios de su país. Este joven benemérito, llamado George Ephraim Squier, emprendió un enconado duelo diplomático con el ubicuo y excesivamente celoso Chatfield. Y en el curso de ese duelo, obsérvese con interés, consiguió de las asambleas legislativas de Nicaragua, de Honduras y de El Salvador un resonante llamamiento a los Estados Unidos basado en los principios de 1823.[63]

Pero el gobierno whig no sentía una deferencia exagerada por el dogma de Monroe. No se oponía a una intervención tripartita con Gran Bretaña y Francia, en un esfuerzo para poner fin a la guerra que se libraba entonces furiosamente (si furiosamente es la palabra adecuada) entre Haití y la República Dominicana. Observaba con complacencia la verdadera coerción de que era objeto el potentado negro de Haití por los diplomáticos europeos. Con respecto a la América Central, le tenían sin cuidado los principios generales. El secretario de Estado, John Middleton Clayton, no había vacilado en mofarse de la apelación de Polk a la Doctrina Monroe en 1848. Al comienzo de la controversia diplomática que estamos examinando le había dicho explícitamente a Crampton, el ministro británico, que él y el Presidente "de modo alguno adoptaban" el dogma favorito de su predecesor.[64] Sabía que no podía limitarse a dejar pasar el

asunto. Pero lo que buscaba no era la invocación de un principio general, sino un convenio concreto y obligatorio que abriera el camino para la construcción de un canal y contuviera la expansión de los intereses británicos en la América Central. El resultado fue el famoso Tratado de Clayton-Bulwer del 19 de abril de 1850. Este tratado disponía la protección conjunta del proyectado canal por parte de Gran Bretaña y los Estados Unidos. En su primer artículo, los dos gobiernos interesados declaraban que no "erigirían o mantendrían fortificaciones de ninguna clase que dominasen el mismo, o en la vecindad de él, ni ocuparían, fortificarían o colonizarían, o asumirían o ejercerían dominio alguno sobre Nicaragua, Costa Rica, la Costa de los Mosquitos o cualquier parte de la América Central".

En una fecha posterior iba a haber un debate infinito acerca de si el convenio así firmado constituía o no una violación de la Doctrina Monroe. Buchanan, fiel a la interpretación expansionista de la Doctrina que había aparecido tan pronto en el mensaje de Polk sobre Yucatán, declaró que Clayton había "invertido" los principios de 1823 al comprometer a los Estados Unidos a no colonizar la América Central.[65] Además, a medida que se desarrollaban los acontecimientos se hacía evidente que los británicos, aprovechando las ambigüedades en la redacción del convenio, estaban lejos de tratar de retirarse de las regiones que habían ocupado, algunas de ellas, como hemos visto, violando el gran dogma norteamericano. Finalmente, la idea misma de la protección conjunta de un canal interoceánico iba a ser considerada en el curso del tiempo, y ciertamente en 1880, como una posible violación de la Doctrina Monroe. Pero esto es considerar únicamente un aspecto del caso. Si el Tratado Clayton-Bulwer no expulsó a los británicos de la América Central, opuso, ciertamente, una barrera a una nueva expansión de su influencia; su lenguaje con respecto a la colonización podría ser considerado casi como el primer reconocimiento por otra potencia del dogma que John Quincy Adams había sentado veintisiete años antes. Y con respecto a la cuestión de la protección conjunta del canal mismo puede alegarse que si un gobierno tan adicto a la Doctrina Monroe como el de James K. Polk podía contemplar con complacencia, como hemos visto que hizo, la idea de una garantía conjunta de la ruta de tránsito a través del Itsmo, a Clayton se le puede absolver razonablemente de la acusación de haber traicionado la doctrina al forjar un instrumento de carácter análogo solo cuatro años después. Habría significado, en verdad, un desarrollo prodigioso de los principios de 1823 que hubieran experimentado un cambio tan grande en el término de menos de media década.

Si se tienen en cuenta el poderío material y los intereses existentes de Estados Unidos, hay mucho que decir en favor del Tratado Clayton-Bulwer. Su defecto no consiste en lo esencial de sus términos, sino en las ambigüedades de su lenguaje, que costó algún

tiempo aclarar y que parecen haber estimulado al gobierno británico a realizar actos no siempre bien recibidos en este lado del Atlántico. En particular, su defecto consiste en que no define la región de la América Central y que, por lo tanto, dejó a los establecimientos británicos en Belice y las Islas de la Bahía en una posición destinada a ser tema de discusiones posteriores. Dos años después, realmente, se produjo esa discusión. Pues actuando con complaciente desatención de las objeciones de los Estados Unidos, y quizá, según pensaba, dentro de los límites de sus derechos, el gobierno británico, el 20 de marzo de 1852, declaró que Ruatán, Bonacca y cuatro islas vecinas quedaban constituidas en la "colonia británica de las Islas de la Bahía". Es cierto que las repercusiones de este paso no fueron inmediatas; los habitantes de los Estados Unidos se hallaban en la mitad de un año de elecciones; pero una vez que eligieron a Franklin Pierce, el representante de la democracia militante, para la Presidencia, era quizás inevitable que se reanudase la discusión de la Doctrina Monroe. Se realizaron investigaciones con respecto a los propósitos nefandos de Gran Bretaña; la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado examinó detalladamente la política británica y llegó a la conclusión de que cualquier establecimiento permanente de Gran Bretaña en las vecindades del Istmo debía causar necesariamente preocupación y, si persistía en ello, "llevar a consecuencias del carácter más desagradable".[66] Y cuando el nuevo presidente de los Estados Unidos prestó juramento, el 4 de marzo de 1853, llegó a declarar que el pueblo estadounidense consideraba "la idea de intervención o colonización en este lado del océano por cualquier potencia extranjera, fuera de la presente jurisdicción, completamente inadmisible".[67] Era evidente que la anexión de las Islas de la Bahía había precipitado toda la cuestión de la América Central en la zona de la controversia y que se podía esperar un acalorado debate diplomático.

En el periodo invernal de sesiones del Congreso, que terminó el 4 de marzo de 1853, Lewis Cass, caballo de varas democrático y candidato a la presidencia en 1848, trató de fortalecer la posición del futuro gobierno instando a la adopción de una resolución apoyando la Doctrina Monroe. El debate que se realizó puso de manifiesto que la opinión partidaria se adhería todavía, por lo menos en cierto grado, a los principios de 1823. En general, los whigs desaprobaban toda invocación de esos principios. En particular, un relativamente recién llegado al Senado, destinado a ser ocho años después secretario de Estado de los Estados Unidos, se opuso a cualquier llamamiento a desarrollar el dogma norteamericano. William H. Seward (así se llamaba ese recién llegado) declaró que las resoluciones de Cass se oponían al "juicio deliberado" de la Comisión de Relaciones Exteriores, y añadió que probablemente no podrían conseguir una mayoría "ni en el Senado, ni en el Congreso, ni en el

país". "Los principios comprometidos —siguió diciendo en un lenguaje que por su franco oportunismo recuerda el de Calhoun en 1848— se han convertido en una tradición entre el pueblo norteamericano y en ocasiones reconocidas actuaría de acuerdo con ellos vigorosa y unánimemente. Por otra parte, los norteamericanos son gente práctica, acaparada por los verdaderos asuntos comerciales, y no actuarán sobre la base de principios abstractos, aunque los aprueben, a menos que sea una necesidad o por lo menos una ocasión".[68] Sostuvo que en aquel momento no existía tal ocasión. El caso de las Islas de la Bahía figuraba entre los del Tratado Clayton-Bulwer y debía ser discutido sobre la base de ese tratado. *No* debía ser discutido sobre la base de motivos que Gran Bretaña podía no aceptar y que inclusive podía recusar vivamente.

El lenguaje de Seward es muy interesante. Hasta cierto punto, es sumamente crítico del proyecto de resolución de Cass. Sin embargo, el neoyorquino admitía, como se observará, que los "principios comprometidos" se habían "convertido en una tradición", y en esta admisión no estaba solo. Por primera vez, en verdad, en los debates de 1853, la declaración de 1823 se convierte en la Doctrina Monroe. En las discusiones anteriores las referencias son casi invariablemente a los "principios" del señor Monroe, o a la "declaración de Monroe". Pero ahora, en el Congreso y en la prensa, aparece esta nueva expresión, tan llena de sabor, que tan claramente connota una autoridad secular, si no divina, para las proposiciones que contiene. Si las palabras fueran esencialmente importantes, tendríamos que datar el nacimiento de la Doctrina Monroe en 1853.

Vemos, por lo tanto, en el debate sobre el proyecto de resolución de Cass, algún indicio del desarrollo del gran dogma. En el país crecía su autoridad, pero todavía tenía, como iban a demostrar los acontecimientos, muy poco valor en una negociación diplomática. En las prolongadas discusiones sobre la cuestión de la América Central en que se iba a empeñar el gobierno de Pierce iba a ser mencionado, y mencionado específicamente, por James Buchanan, entonces ministro de los Estados Unidos en Londres. En un hábil memorándum del 6 de enero de 1854, Buchanan escribió: "El señor Monroe, uno de nuestros presidentes más juiciosos y prudentes, anunció en un mensaje público al Congreso, en diciembre de 1823, que 'los continentes americanos, por la condición libre e independiente que han asumido y mantienen, no deben ser considerados en adelante como sujetos a la futura colonización por alguna potencia europea'." Esta declaración ha sido conocida desde entonces en todo el mundo como la "Doctrina Monroe" y ha recibido la sanción pública y oficial de los presidentes subsiguientes, así como de una mayoría muy grande del pueblo norteamericano. Si bien esta doctrina será mantenida —continuaba— siempre que en opinión del Congreso la paz y la seguridad de los Estados Unidos lo requieran, no obstante

haber actuado de acuerdo con ella en la América Central, podía habernos puesto en antagonismo con Gran Bretaña, hecho que siempre hay que lamentar y, si es posible, evitar." [69] Este lenguaje era discreto y cauteloso, es cierto, pero no obstante provocó una respuesta de Lord Clarendon, el ministro de Relaciones Exteriores británico, una respuesta que declaraba que la famosa doctrina "podía ser considerada solamente como la sentencia del distinguido personaje que la anunció, y no como un axioma internacional que debía regir la conducta de los Estados europeos".[70] Buchanan no podía refutar ni ignorar este categórico rechazo del dogma de Monroe como de fuerza obligatoria en las relaciones internacionales. Eligió el camino de la evasiva hábil. "Si la ocasión lo requiriera —escribió en una nueva nota—, el señor Buchanan emprendería de buena gana la tarea de justificar la cordura y la política sólida de la Doctrina Monroe con referencia a las naciones de Europa así como a las del continente americano." [71] Y habiendo replicado así la recusación de Clarendon, no procedió a defender la acción de los Estados Unidos en la América Central con referencia al mensaje de 1823, sino al Tratado Clayton-Bulwer.

La crítica de la doctrina hecha por lord Clarendon halló eco en por lo menos otro inglés distinguido. Hablando en la Cámara de los Comunes dos años después, un futuro primer ministro de Gran Bretaña, y uno de sus más grandes, Benjamín Disraeli, aprovechó la ocasión para expresarse en el lenguaje más preciso. "Ahora bien, señor —exclamó—, la Doctrina Monroe, con gran respeto para el gobierno de los Estados Unidos, no se ajusta, en mi opinión, a la época en que vivimos. El aumento en los medios de comunicación entre Europa y América ha hecho una gran familia de los países del mundo, y el sistema de gobierno que, en vez de ampliar, restrinja las relaciones entre esas dos partes del globo es un sistema que no se adapta a esta época. Los Estados Unidos, siguió diciendo, en vez de jactarse que edifican su grandeza sobre la Doctrina Monroe, que es la doctrina del aislamiento, deberían tratar de alcanzarla acatando el derecho público de Europa y permitiendo que su destino se rija por los mismos altos principios de política que todas las comunidades europeas que tienen un sistema político han reconocido invariablemente".[72] Es evidente, por lo tanto, que a mediados de la década de 1850 los dirigentes políticos británicos estaban muy lejos de reconocer la fuerza obligatoria o la corrección política de los principios de 1823.

Pero, no obstante, en la práctica, y naturalmente con alguna renuencia, el gobierno británico se batió en retirada en la América Central. Difícilmente se podía esperar que abandonara su posición en Belice, que se remontaba, por lo menos en parte, a tratados casi contemporáneos de la existencia de los Estados Unidos, pero, mediante el acuerdo a que se llegó finalmente en 1860, devolvió a

Honduras las Islas de la Bahía, reconoció que los inocentes indios mosquitos se hallaban bajo la soberanía de Nicaragua y Honduras, y Greytown se convirtió en puerto libre. Se acató en grado considerable el prejuicio norteamericano contra la extensión del poderío europeo en el Nuevo Mundo, y si bien la citación del gran dogma norteamericano en las negociaciones mismas logró poco, la opinión pública que él estimulaba y que lo apoyaba fue tenida, sin duda, en cuenta en el arreglo final. Quizá (pero no se debe hacer demasiado hincapié en este punto) podamos decir que los tratados de 1860 representan la primera victoria diplomática, por cierto modesta, en la que figuró realmente el dogma de Monroe.

Sin embargo, no debemos engañarnos con respecto a la posición que el dogma había alcanzado en la década de 1850. Aunque su popularidad aumentaba innegablemente en el país, todavía no había llegado a ser un verdadero principio nacional, e inclusive en los debates realizados en el Congreso de 1855 sobre la cuestión de la América Central se descubre la tendencia a pasar en silencio los principios de Monroe y a atenerse al tratado Clayton-Bulwer. "Cuanto menos digan al respecto nuestros estadistas en el país y los diplomáticos en el exterior, tanto mejor", pensaba Wilson, de Massachussetts.[73] Otros senadores se hicieron eco de este punto de vista, como también la *North American Review*, de abril de 1856, en el primer artículo que aparecía en un periódico con el título de "La Doctrina Monroe", artículo en el que el autor concluía declarando que los principios defendidos en nombre de Monroe "son completamente antihistóricos y carecen de fundamento en cualquier interpretación legítima de su lenguaje cauteloso".[74] Palabras como éstas revelan que todavía existía mucho disentimiento con respecto a la fórmula que Polk había resucitado en 1845.

Todavía menos debemos suponer que la fórmula imponía el respeto de Europa. Es cierto que a fines de la década de 1840 y en la de 1850 no existió una amenaza positiva para los Estados del Nuevo Mundo, pero sí hubo muchas intrigas que no tenían en cuenta o despreciaban la opinión de los Estados Unidos. Quizás a este respecto eran los franceses los más ofensores. En la isla de Santo Domingo, en particular, su influencia estaba siempre activa. Ya en 1841, Levasseur, el cónsul general francés en Puerto Príncipe, había recomendado la toma de la Bahía de Samaná,[75] y cuando la mitad oriental de la isla, ahora República Dominicana, se rebeló contra el gobierno negro de Haití, ese mismo caballero intervino plenamente en los acontecimientos instando a la aceptación de un protectorado, estimulando la rebelión y consiguiendo la cooperación activa de los barcos de guerra franceses en favor de los revolucionarios. En 1846, un consejero de estado francés, en un volumen pesado, defendió la adquisición de la bahía de Samaná.[76] En 1849 se revivió la idea del protectorado. En 1851 se publicó en la *Revue des*

Deux Mondes una serie de artículos, probablemente escritos por Reybaud, el sucesor de Levasseur, que eran nada menos que una propaganda en favor de una política activa en el Caribe.[77] Y en 1854, cuando el gobierno de los Estados Unidos, estimulado por fin su interés, trató de conseguir un arrendamiento de Samaná para él, la influencia francesa fue ejercida enérgicamente y con buen éxito para impedir la ratificación del acuerdo con el agente estadounidense que había conseguido negociarlo y que defendió en nombre de la Doctrina Monroe.[78]

La actitud francesa no queda ilustrada solamente por este ejemplo. En México se ejercía constantemente la influencia francesa contra los Estados Unidos, de una manera que tendremos que analizar más tarde; en la América Central, un periodista francés, Félix Belly, aparece en 1858 intrigando contra el gobierno de los Estados Unidos y, en realidad, consiguiendo un contrato para la construcción de un canal; y tan al sur como el Ecuador aparece la idea de un protectorado francés en los despachos del Quai d'Orsay.[79] Seguramente, como sucede una y otra vez, los directores responsables de la política eran menos agresivos que sus agentes, pero en asuntos como éstos no se descubre un respeto exagerado por la influencia de los Estados Unidos.

También los españoles incubaban planes de ningún modo amistosos en la década de 1850. Su influencia rivalizó con la de Francia y luego la sucedió en la República Dominicana. En 1846, una flota española cruzó frente a la isla y trató de establecer contactos políticos con miras al dominio español; en el año siguiente aparecieron en Madrid comisionados dominicanos con un proyecto de protectorado;[80] en 1852, un agente español publicó un libro en el que defendía francamente la extensión del dominio e ignoraba sencillamente la Doctrina Monroe;[81] en 1854 se realizaron nuevas negociaciones. Y al acercarse la década a su fin, el camino está claramente preparado para la reocupación de la isla, que se iba a consumar realmente en la época de la guerra civil. En los despachos de ese periodo no hay referencia alguna, ni siquiera desdeñosa, a los principios de 1823.

Todo esto, sin duda, era natural, pues los Estados Unidos no eran todavía una gran potencia. ¿Sobre qué otra base que la fuerza, en último análisis, se podía pedir reposo a la diplomacia europea? No era sorprendente que el dogma estadounidense no mereciera todavía el respeto de los estadistas del Viejo Mundo; es acaso más desconcertante descubrir que no había conquistado el agradecimiento de la América latina. En la América Central, en particular, uno habría podido esperar que Estados Unidos hubiera acrecentado su prestigio. Pero no sucedía eso en realidad. Guatemala y Costa Rica han sido siempre algo anglófilas; una facción antinorteamericana se apoderó del mando en El Salvador en 1853; en Nicaragua, la desilusión en cuanto a la generosidad de los motivos de Estados

Unidos llevó a una reorientación análoga de la política en el mismo año; solamente Honduras, confiando en la influencia de los Estados Unidos en la cuestión de las Islas de la Bahía, seguía en relaciones amistosas con el gobierno de Washington al final del periodo. Además, en 1855 se produjo un acontecimiento que escandalizó y aterrorizó a los habitantes del Itsmo. La expedición filibustera de William Walker, su captura del gobierno de Nicaragua, la tolerancia y finalmente el reconocimiento concedidos por el presidente Pierce y sus consejeros, todo ello pareció demostrar que la inescrupulosidad y la codicia tenían que ver con la política de los Estados Unidos más que todo lo demás. Había habido la guerra mexicana menos de una década antes; había habido una política fanfarrona con respecto a México casi desde entonces, excepto durante unos breves años de gobierno whig (y éstos, no impecables), y ahora se toleraba aquel imperialismo despiadado si no oficial. ¿Era de extrañar que los latinoamericanos no se mostraran muy agradecidos al Coloso del Norte, como se comenzaba a llamarlo? Es cierto que muchos de ellos se hallaban muy lejos y, por lo tanto, seguros; pero pocos de ellos estaban dispuestos a la cordialidad. La política de Nueva Granada se hace antinorteamericana después de 1856 a causa de la actitud agresiva de los Estados Unidos en los tumultos de Panamá. En el Ecuador, como hemos visto, se hacía un esfuerzo para establecer una relación con Francia; en la Argentina, sus publicistas más influyentes pedían la exclusión de los Estados Unidos de los consejos de la América latina; en Chile y Perú, los escritos de figuras políticas importantes testimonian el temor a la agresión. "Mirad a los imperios que pretenden resucitar la vieja idea de la dominación del globo —escribió el chileno Bilbao—, Rusia y los Estados Unidos. La primera está muy lejos; los segundos están muy cerca; Rusia limita sus operaciones bélicas; los Estados Unidos extienden las suyas cada día... Vemos ya fragmentos de América caídos en las garras de la boa constrictor anglosajona y envueltos en sus espirales; ayer, Texas y después el norte de México y el Pacífico saludan a un nuevo amante; hoy, la avanzada de las guerrillas recorre el Istmo, y vemos a Panamá, esa futura Constantinopla de América, quedar en suspenso, ver su destino en el abismo y preguntar: '¿Habrá un sur, habrá un norte?'... Comenzamos a seguir los pasos del Coloso, que avanza constantemente sin temer a nadie... Sabemos que ese coloso es cada vez más impetuoso y audaz, que cree en su derecho a gobernar como creía la Roma imperial, y que, ya infatuado con la larga lista de sus dichas, avanza como una marea para descargar sus aguas como una catarata sobre el sur; vemos que esa nación, que ha sido siempre nuestra estrella, amenaza la autonomía de América; el sajón del norte reúne sus fuerzas, une sus esfuerzos, armoniza los elementos heterogéneos de su nación para obtener la posesión del Olimpo, que es el dominio absoluto de América." [82]

A un norteamericano, palabras como ésas le parecen demasiado fuertes, y lo eran, en efecto. Pero no por eso dejan de tener importancia, y en la década de 1850, por desgracia, solo eran el reflejo exagerado de la militancia y el nacionalismo americanos. Ilustran cuán escrupulosos en la acción tenían que ser los Estados Unidos para conquistar la confianza de las repúblicas del sur. La Doctrina Monroe, enunciada y vuelta a enunciar, no basta ciertamente. Ni siquiera podemos estar seguros de que el gran dogma mismo atraerá siempre y no repelerá.

En 1860, en todo caso, la doctrina no había conquistado la amistad latinoamericana ni el reconocimiento europeo. Pero iba arraigando en la conciencia norteamericana y, les gustara o no a los europeos y latinoamericanos, servía innegablemente al interés de los Estados Unidos. Había ayudado algo en la solución de la cuestión de la América Central y expresaba una oposición natural y justificable a la extensión del dominio europeo y de la influencia política de Europa en este continente. El país no se había puesto todavía a su altura en poder material; iba a poder lograrlo en el transcurso de los años. Y, en verdad, no tardó en demostrarlo. De la debilidad de los Estados Unidos, de la penosa tragedia de la guerra civil iban a surgir dos desafíos, ambos arrogantes, y uno muy peligroso para los principios de 1823; de la victoria del Norte iba a derivarse un nuevo respeto por el poderío de los Estados Unidos y una nueva vindicación de esos principios. Nos referimos a la invasión española de Santo Domingo y a la ocupación francesa de México, la aventura quijotesca del príncipe Maximiliano.

Capítulo IV

LA HORA DE PELIGRO FRANCIA Y ESPAÑA DESAFÍAN A LA DOCTRINA MONROE

Resuelve: que el Congreso de los Estados Unidos no está dispuesto mediante el silencio a dejar a las naciones del mundo bajo la impresión de que es un espectador indiferente de los deplorables acontecimientos que ahora suceden en la República de México, y que cree conveniente declarar que no está de acuerdo con la política de los Estados Unidos reconocer a ningún gobierno monárquico erigido sobre las ruinas de cualquier gobierno republicano en América bajo los auspicios de cualquier potencia europea.

Resolución de la Cámara de Representantes, 6 de abril de 1864.

La Doctrina Monroe equivalía a esto: que todas las naciones europeas abandonasen los intereses grandes y legítimos que habían adquirido en América durante más de tres siglos a costa de sangre e inmensos sacrificios, dejando a los habitantes de esos países en libertad para constituirse de nuevo, como si un cuerpo lacerado y debilitado pudiese obtener así la salud.

De acuerdo con el mismo principio, se debería permitir todavía que ataquen a los buques mercantes de todos los pueblos los bárbaros cuyas tribulaciones se deben a la crueldad de aquéllos y cuya riqueza es la presa de su avaricia. De acuerdo con el mismo principio, se debía haber permitido que los mexicanos adorasen a sus ídolos, que los chinos continúen sacrificando a sus hijos, y que como los japoneses, sigan aislados del comercio del mundo; se debería permitir a los caníbales que devoren a sus prisioneros, y finalmente, se debería abandonar a todos los salvajes a los errores más crasos, a las prácticas morales más repugnantes, a los instintos más feroces.

Martín y Oñate, *España y Santo Domingo.*

En la lucha del siglo xix entre la democracia y formas de gobierno más antiguas, entre el espíritu del Viejo Mundo y el del Nuevo Mundo, el punto decisivo, hasta cierto grado, es el comienzo de la década de 1860. En el periodo de sesenta años transcurrido desde comienzos del siglo, el espíritu democrático solo había ganado,

hasta entonces, victorias parciales e indecisivas en Europa. En Inglaterra, la clase media había sido admitida en el poder por la gran Ley de Reforma de 1832; pero en Francia, la creciente corriente democrática que sumergió a la monarquía de Orleáns en 1848 y llevó al poder a los republicanos ese mismo año pronto volvió a menguar y, utilizando la mecánica de la democracia para que lo ayudara a elevarse a la autoridad, Luis Napoleón, mitad genio y mitad político intrigante, estableció un régimen semiautoritario que durante algunos años por lo menos expresó en gran parte su voluntad y sus propósitos propios. En la Europa Central, la revolución de 1848 había fracasado en su mayor parte; en el este seguía inconmovible el augusto poder del autócrata de todas las Rusias; y cuando los cañones comenzaron a tronar en Manassas y los hombres libres respondieron al llamamiento de Lincoln, todavía era posible preguntarse si el gran experimento democrático no podía resultar impracticable y la principal de las naciones democráticas ser despedazada por los celos regionales y la lucha intestina. El resultado de la guerra civil fue fortificar inmensamente el principio democrático, pero la guerra misma dio la oportunidad para que un soberano europeo desafiara de la manera más seria la posición de los Estados Unidos en el hemisferio occidental. La intervención de los franceses en México es un episodio de primera importancia en el choque entre el sistema del Viejo Mundo y el sistema del Nuevo Mundo.

Debe comprenderse que el principio monárquico no expiró en la América latina con el mensaje de 1823. Por de pronto, debido en parte, como hemos visto, a los esfuerzos de Canning y Metternich, se conservó intacto en el Brasil. Y no se abandonó toda esperanza de que siguiera existiendo en otras partes de América. En una fecha tan posterior como 1829, hubo en Colombia un movimiento en favor de la restauración de las formas monárquicas, con Bolívar como el primer soberano. En la América Central se encuentran indicios de una tendencia análoga. En el Ecuador se produjo el episodio, un tanto grotesco, del general Flores. No hay que dar, por supuesto, demasiada importancia a episodios de esta clase. En ninguno de los casos mencionados estuvo a punto de realizarse el establecimiento de la monarquía. Pero todo indica que sobrevivían las viejas ideas, y si se dijese que éstos eran, después de todo, movimientos más bien insignificantes, difícilmente se puede afirmar lo mismo con respecto a la actividad realista en la república más próxima de los Estados Unidos, la república de México.

Allí, ciertamente, la idea monárquica demostró tener verdadera vitalidad. El primer movimiento de independencia había tenido como resultado el establecimiento de un imperio bajo un monarca advenedizo, Iturbide. Aunque la Constitución de 1824 fue modelada de acuerdo con la de los Estados Unidos, Alamán, el ministro de Relaciones Exteriores del nuevo gobierno, era un creyente conven-

cido en la idea realista. En 1829, en efecto, sondeó a Pakenham, el representante británico en la ciudad de México, sobre la posibilidad de establecer un gobierno bajo un príncipe europeo,[1] y parece que se hizo otra propuesta análoga en 1834.[2] En el año siguiente, siendo presidente Santa Ana, aparece en el Ministerio de Relaciones Exteriores la figura dominante, casi se le podría llamar así, en la historia de la monarquía mexicana, Gutiérrez de Estrada. Este hombre, que durante un cuarto de siglo persiguió con tenacidad inexorable la realización de la idea monárquica, no parece haber hecho insinuaciones directas a los gobiernos europeos en ese momento. Pero en 1840 publicó un folleto que produjo gran sensación, ya que en él pedía una convención que diera a México una forma de gobierno monárquico bajo un príncipe europeo. "No puedo descubrir —escribió en ese momento— otro medio de salvar nuestra nacionalidad, en peligro mortal a manos de la raza anglosajona que, trasladada a este continente, se dispone a invadirlo todo, apoyándose en el principio democrático, elemento de vida y de fuerza para ella, pero el germen de debilidad y de muerte para nosotros." [3]

Esta apelación no le valió a Gutiérrez sino execración en aquel momento y se vio obligado a huir del país. La mayoría de los mexicanos, identificaban el republicanismo con la nacionalidad misma; indudablemente, entonces como más tarde, no podían aguantar la vinculación con Europa. Pero la idea monárquica, no obstante, no solo seguía siendo apreciada en México, sino también en España, algunos de cuyos estadistas todavía soñaban con el restablecimiento del vínculo que unía a la provincia continental más antigua de España con la madre patria. En 1846, estimulado por el advenimiento de Paredes, confesado monárquico, a la presidencia, el gobierno español se lanzó a una intriga que, a pesar de su inutilidad, constituye, no obstante, un ejemplo interesante de la actitud de los europeos con respecto a los problemas del Nuevo Mundo. El plan era viejo; el establecimiento de una monarquía borbónica en México, esta vez bajo la soberanía de Don Enrique, hijo del infante Francisco de Paula.[4] En seguimiento de esta idea, Bermúdez de Castro fue enviado a la ciudad de México como ministro español, bien provisto con fondos con que persuadir a los mexicanos. Más de medio millón de dólares invirtió esta persona en el curso de sus actividades,[5] y en la primavera de 1846, con un optimismo exuberante que sin duda no se ajustaba a la realidad, informó que el Presidente y el Consejo estaban con él, que diez o doce mil soldados se hallaban a disposición de los monárquicos y que se había realizado en su casa una reunión de mexicanos distinguidos para firmar una declaración en favor de un llamamiento para que ocupase el trono un príncipe español. Más todavía, el gobierno español hizo proposiciones a Francia e Inglaterra para que le ayudaran en la empresa declarando en un memorándum enviado a esas cortes que era necesaria la acción para impedir los

"planes gigantescos" de los Estados Unidos para "arrollar a la raza española y engullirla en el seno de la Unión". El memorándum sigue diciendo que la cuestión es europea y no española. Todas las naciones habían declarado que tenían interés en "no permitir que el territorio americano estuviese sometido a la influencia de una sola potencia, especialmente si a esa potencia la animaba un espíritu de rivalidad con respecto al Antiguo Continente, proclamando como base de su política la exclusión de todas las naciones europeas de cualquier participación en el gobierno de, o la influencia sobre, el Nuevo Mundo".[6]

El proyecto español de 1846, a pesar de las actividades de Bermúdez de Castro, se derrumbó con la llegada de la guerra mexicana, y es justo decir que nunca fue estimulado desde París o desde Londres. Por tratarse de un hecho aislado, podría parecer que no vale la pena comentarlo; pero así como tenía sus raíces en el pasado, así también anunciaba acontecimientos de carácter análogo en el futuro. Durante unos pocos años después de la guerra con los Estados Unidos, pareció languidecer el sentimiento monárquico mexicano, pero en 1853 sus proponentes, sumamente activos, se ocupaban otra vez en sus planes, planes que derivaban gran parte de su importancia del temor y el odio con que muchos mexicanos miraban a los Estados Unidos. El antagonismo entre el sistema monárquico y el republicano nunca quedó mejor ilustrado y subrayado que en los acontecimientos de esa década.

Es difícil para cualquier pueblo verse a sí mismo como lo ven los otros. Como es natural, los norteamericanos no solo dan una interpretación favorable a sus motivos actuales, sino también a sus acciones del pasado. Quizá sea deseable a este respecto no verse a sí mismo con demasiada claridad, o al menos no caer en un estado de ánimo de menosprecio de uno mismo o de debilidad. Pues el menosprecio de sí mismo y la debilidad son peligros mortales para una nación. Pero cualquiera que sea la complacencia con que podamos contemplar el papel histórico de los Estados Unidos tendremos que admitir, si estudiamos los documentos de alguna manera, que en el periodo de la década de 1850, a los norteamericanos se los consideraba generalmente en Europa como gente engreída y absurdamente confiada en sí misma que predicaba agresivamente su fe nacional en la democracia sin tener muy en cuenta los buenos modales y que se extendía por donde quería extenderse a expensas de otros, con pocos miramientos por el escrúpulo moral. Y como es fácil moralizar las acciones propias así como impugnar la moralidad de las acciones ajenas, para ciertos estadistas europeos llegó a ser una cuestión de buena conducta, casi se podría decir, oponer algún obstáculo a la marcha hacia adelante de los norteamericanos militantes. México proporcionó la zona central del conflicto; en los años transcurridos entre 1853 y 1860, se libró allí una batalla de sistemas en

la que cada lado ponía en duda la buena fe y la escrupulosidad del otro y en la que cada uno creía que luchaba por algún bien universal.

El gobierno mexicano de Santa Ana, que subió al poder en 1853, no quería a los Estados Unidos. Había muchas razones para desconfiar de los motivos y de las maneras norteamericanos, y ya en abril del año que acabamos de mencionar, Alamán, otra vez ministro de Relaciones Exteriores, sondeó al ministro francés en la capital de México con respecto a una garantía tripartita de México contra su vecino del norte.[7] La idea se repite en un memorándum del 24 de octubre. Si los "nuevos vándalos y godos" iban a invadir el territorio de su importante vecino, ¿por qué Francia había de permanecer desamparadamente a un lado? ¿Por qué no había de garantizar a México contra el despojo? ¿Por qué (y esto se insinuaba más bien que expresaba) no había de aliarse con la república luchadora que cerraba el camino al imperialismo anglosajón? [8]

En diferentes circunstancias, quizás, habría podido encontrar respuesta ese llamamiento. Pero la guerra de Crimea había estallado en Europa y mientras durara nada se podía hacer en favor de México. El ministro francés, en la capital mexicana, hábilmente ayudado por su colega británico, tuvo que limitarse a intrigar contra los Estados Unidos y a enviar a su patria elocuentes despachos en los que muy poco halagüeñamente se comparaba a los norteamericanos con los rusos y a México y el istmo de Tehuantepec con Constantinopla. "La ambición, el abuso de la fuerza y las aspiraciones al dominio universal son los rasgos característicos" tanto de los rusos como de los norteamericanos, escribió. "Rusia aspira a dominar en Europa en nombre del despotismo, y los Estados Unidos a dominar en América en nombre de la libertad. El principio monárquico, impuesto con todas sus exageraciones y abusos por el sable del Zar y la lanza de los cosacos, y el principio democrático, impuesto por el rifle de los aventureros yanquis, terminan en los mismos resultados: el absolutismo y la tiranía." [9] Pero no solo el francés empleaba el lenguaje de la rivalidad celosa. "La europeización de todo México, de toda la América del Sur —escribió Gadsden, el ministro de los Estados Unidos en México en 1853—, hay que combatirla aquí." "Créame, señor —escribió su sucesor, John Forsyth—, no nos podemos permitir hacer el perro del hortelano con nuestra Doctrina Monroe. México... tiene que apoyarse en alguna potencia. ¿Será Europa o los Estados Unidos? Yo respondo, sin vacilar, que los Estados Unidos, por todas las consideraciones de humanidad, buena vecindad y política sana. Pues si fuese Europa, puedo ver una multitud de contingencias que harían de México el campo de batalla para el mantenimiento de la supremacía de los Estados Unidos en América, el teatro para el ejemplo práctico del valor y la virtud de la Doctrina Monroe."[10]

El antagonismo de los intereses franceses y de los Estados Estados Unidos en México se agudiza con la creciente anarquía en México mismo. En 1855, los elementos liberales habían subido una vez más al poder, y en 1857 promulgaron una Constitución que trataba con dureza a la Iglesia y a los otros grandes intereses terratenientes y que seguía el modelo de la de los Estados Unidos. Pero su poder no dejó de encontrar oposición. Siguió una enconada guerra civil; en 1858 se había establecido en la ciudad de México un gobierno reaccionario, en tanto que, por otra parte, en Veracruz se instalaba el régimen de uno de los dirigentes liberales más grandes de México, el indio zapoteca Benito Juárez. Desgarrado entre las facciones en lucha sin escrúpulo y sin piedad, México quedó desorganizado hasta tal punto que ofrecía una excusa fácil para la intervención exterior.

Los norteamericanos que censuran la intriga y la ambición de Luis Napoleón y Maximiliano harán bien en recordar que en los últimos años de la década de 1850 el espíritu anexionista se hacía sentir fuertemente en los Estados Unidos. Ya en enero de 1858, el senador Houston, de Texas, el héroe de San Jacinto y de la revolución texana, presentó un proyecto de resolución con miras al establecimiento de un protectorado en la América Central y México, y luego pronunció un discurso lleno de referencias a la Doctrina Monroe. El proyecto de resolución fue rechazado en junio mediante una votación decisiva, pero como la situación empeoraba constantemente, Buchanan, en su mensaje de 1858, recomendó efectivamente la ocupación parcial del territorio mexicano y, en especial, de Sonora y Chihuahua. Al mismo tiempo, advirtió a las naciones de Europa: "Es un deber que tenemos para con nosotros mismos proteger la integridad del territorio de México contra la intervención hostil de cualquier otra potencia. Nuestra posición geográfica, nuestro interés directo en todo lo que concierne a México y nuestra política bien establecida con respecto al continente norteamericano hacen de éste un deber indispensable." [11] El mensaje de 1859 iba todavía más lejos y tendía a la intervención y la ayuda a las fuerzas de Juárez. Contenía también la ya inevitable referencia a "nuestra política establecida". Y le siguió un tratado, el llamado Tratado McLane-Ocampo, por el cual la facción liberal de Veracruz se ponía virtualmente bajo el protectorado de los Estados Unidos, concediéndole apenas menos que un derecho general a la intervención y un poder policial general en el país perturbado del sur. Si no hubiera sido por el problema de la esclavitud, que neutralizó eficazmente el espíritu expansionista en lo que concernía al norte, los últimos años de la década de 1850 habrían podido ver muy bien la extensión del dominio de los Estados Unidos sobre su vecino meridional.

Teniendo en cuenta un trasfondo como éste, es como debemos juzgar la política de Luis Napoleón. Parecía que México podía ser

engullido por los Estados Unidos. De Gabriac, el ministro francés en México, advertía constantemente a París contra ese peligro. El mensaje de Buchanan en 1858 le causó la angustia más aguda; era recibido, escribió, con "estupor general".[12] El reconocimiento de Juárez era "la aplicación de la Doctrina Monroe en la forma de un desafío a Europa";[13] el Tratado de McLane-Ocampo presagiaba nada menos que una catástrofe general.[14] Había llegado el momento de que interviniera Europa para instituir una monarquía en la Constantinopla del Occidente y para mantener el "equilibrio" (la frase recuerda la de Guizot) tan necesario para el bienestar del Nuevo Mundo.

Semejantes consejos no eran desagradables para el soñador imperial de las Tullerías. Tampoco lo eran para la superficial y bella emperatriz a la que había llamado a compartir su trono. Y eran reforzados por las incitaciones de los monárquicos mexicanos: por Gutiérrez de Estrada, quien, a mediados de 1857, había establecido relaciones con la corte francesa; por José Hidalgo, quien en 1858 mantuvo en el castillo imperial de Compiègne una larga conversación con la pareja imperial acerca del gran plan de la restauración de la monarquía en México. Pero otra vez la guerra, la de la liberación italiana, sobrevino en Europa, y cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores francés sondeó a Gran Bretaña sobre el proyecto de la monarquía recibió la réplica descortés de que la mejor manera de salir del embrollo mexicano era la anexión por parte de los Estados Unidos.[15]

El emperador Luis Napoleón poseía, no obstante, una tenacidad serena que lo había llevado muy lejos; el sueño que acariciaba fue aplazado, pero no abandonado, y pronto los acontecimientos favorecieron sus planes. Era evidente que la discordia dentro del país debilitaba gravemente la influencia de los Estados Unidos en México; en diciembre de 1860 se produjo la secesión, y en abril de 1861, la guerra. Y el gobierno de Juárez hizo el caldo gordo a los intervencionistas. Era incapaz de mantener el orden o de satisfacer las demandas legítimas de otras potencias; en el verano de 1861 había suspendido ya sus obligaciones internacionales; parecía resuelto a pelearse con todos. En esas circunstancias no era difícil forjar un plan para la acción conjunta contra México, con la reparación de perjuicios como su propósito ostensible, y Gran Bretaña y España fueron inducidas a intervenir en ese plan. El resultado fue el Convenio de Londres del 30 de octubre de 1861 y el acuerdo tripartito que lo siguió inmediatamente.

De los gobiernos asociados con Francia en la expedición original de 1861, al de Gran Bretaña se le puede exculpar muy bien de propósitos ulteriores. Estaba dispuesto, ciertamente, a que los Estados Unidos se asociaran a la empresa, señal segura de buena fe, y solo envió una pequeña fuerza de setecientos marinos a México. No creía

(por lo menos lord John Russell, su ministro de Relaciones Exteriores, no creía) en la practicabilidad de la idea monárquica. En el curso del tiempo iba a utilizar su influencia, sin buen éxito, como lo probó el resultado, para disuadir a Maximiliano de que se aventurara a través del mar. Pero el segundo de los socios originales de Napoleón, España, tenía opiniones algo diferentes; deseaba la intervención, no una mera operación para la reparación de perjuicios; y existía ciertamente en la corte española un partido que, con una nostalgia algo patética, todavía esperaba la instalación de un príncipe Borbón en el trono de México. La Reina, soberana obtusa y tonta; el ministro de Relaciones Exteriores, Calderón Collantes, político sutil y astuto, y el ministro español en París, señor Mon, reaccionario confirmado, todos abrigaban esperanzas en el futuro. Esas esperanzas hallaban eco en la prensa y en por lo menos dos folletos de la época, en uno de los cuales, es interesante observarlo de paso, se describía moderadamente a la Doctrina Monroe como "de muy poca importancia y trivial en apariencia, pero subversiva y anárquica en sus resultados".[16] Pero en España había también otro bando más realista y con más capacidad de estadista. A él pertenecía O'Donnell, el jefe del gobierno; y a él pertenecía también el soldado y político liberal Prim y Prats, quien fue puesto al mando de las tropas españolas que fueron a México. Con unos planes tan divididos, eran pocas las esperanzas de que se hiciera algo positivo; y como se sabe muy bien, las tropas de las tres potencias interventoras no llevaban mucho tiempo en acción cuando se produjo una disputa enconada entre los españoles y los franceses. No necesitamos examinar los detalles de esa disputa; su consecuencia fue la retirada de las fuerzas del general Prim y la transformación de la intervención tripartita en una empresa del gobierno francés, únicamente. Liberado felizmente de sus socios, ese gobierno podía ahora marchar hacia la realización del sueño monárquico.

Ese sueño, por supuesto, estaba desde el comienzo en la mente de Luis Napoleón. Probablemente no pensaba que implicaba la brutal imposición a los mexicanos de un régimen que aborrecían; al contrario, engañado y mal informado con respecto a la verdadera situación, comenzó por creer que había en México una facción monárquica fuerte y poderosa a la que sería fácil instalar en el poder y que podría mantenerse en él sin dificultad una vez instalada.[17] Probablemente no creía que tal gobierno podía ser antipático a los mexicanos; se proponía que se basase en un plebiscito y quizá no consideraba a ese plebiscito como una mera farsa solemne. Zalameramente, pero acaso no con una insinceridad completa, escribió a Flahault, su embajador en Londres: "No busco nada más que el bien, convencido de que tratar de hacer próspero a un pueblo es trabajar eficazmente por la prosperidad de todos".[18]

Pero sería, por supuesto, increíblemente ingenuo no comprender

que el sueño de Napoleón con respecto a la monarquía fue concebido como un freno para el poderío de los Estados Unidos. La famosa carta a Forey del 3 de julio de 1862 explica exactamente sus opiniones a este respecto. "No faltarán personas —escribió a su jefe militar al otro lado del mar— que preguntarán por qué vamos a gastar hombres y dinero" en esta empresa.

"En el actual estado de la civilización del mundo, la prosperidad de América no es indiferente para Europa, pues alimenta nuestra industria y da vida a nuestro comercio. Nos interesa ver a los Estados Unidos poderosos y prósperos, pero no tenemos interés en ver que esa república adquiere todo el Golfo de México, domina desde esa posición ventajosa las Antillas y la América del Sur y se convierte en el único país dispensador de productos del Nuevo Mundo. Dueña de México y, en consecuencia, de la América Central y del paso entre los dos mares, en adelante no habría en América más potencia que Estados Unidos. Si, al contrario, México conquista su independencia y mantiene la integridad de su territorio, si se constituye allí un gobierno estable mediante las armas de Francia, habremos opuesto una barrera insuperable a las usurpaciones de los Estados Unidos, habremos mantenido la independencia de nuestras colonias en las Antillas y las de la desagradecida España, y esa influencia irradiará hacia el norte así como hacia el sur, creará inmensos mercados para nuestro comercio y procurará los materiales indispensables para nuestra industria." [19]

Difícilmente se podía esperar una expresión de hostilidad más franca que ésta. La irritación por el jingoísmo de los Estados Unidos, el recelo que inspiraban los propósitos norteamericanos, basado en los mensajes de Buchanan y en el Tratado McLane-Ocampo, pueden contribuir a explicar una opinión como la manifestada anteriormente, pero no pueden alterar su carácter fundamental ni debilitar en manera alguna la tesis claramente sentada de que uno de los principales fines de la intervención en México era dar jaque mate a los Estados Unidos. Ningún plan más siniestro, en función del interés norteamericano, de la influencia norteamericana y de las ideas norteamericanas, se ha concebido nunca en la historia de la Doctrina Monroe.

Era evidente, no obstante, que mientras los Estados Unidos estuvieran envueltos en la guerra civil, las cartas de triunfo del juego mexicano se hallaban en manos de Luis Napoleón. Libre de sus aliados, trató de seguir adelante, y aunque se produjeron demoras infortunadas e inclusive una tenaz resistencia, sobre todo en la ciudad de Puebla, y aunque en el consejo francés se sentían dudas con respecto a la cordura de la acción del Emperador, en el verano de 1863 las tropas francesas habían entrado ya en la ciudad de México, se había convocado a un Consejo de Notables y el trono de la nueva monarquía mexicana le era ofrecido al archiduque Maximiliano. El mes de Gettysburg y Vicksburg, ominoso para los planes franceses con respecto al futuro, fue también el mes en que la idea monárquica tomó forma concreta e irrevocable. En abril de 1864, cuando Grant estaba a punto de iniciar su gran campaña en el

Potomac, el archiduque austríaco aceptó oficialmente el trono y se embarcó para el Nuevo Mundo.

El trágico destino de Maximiliano rodeó de un aura novelesca a él y a su consorte, Carlota, una de las mujeres más bellas y seguramente más infortunadas de su época. Pero quizá ningún hombre mortal se lanzó nunca a una empresa más quijotesca y con menos claridad de visión que el descendiente de los Habsburgo. No le faltaron las advertencias, abundantes advertencias. Sir Charles Wyke, el ministro británico en México al comienzo de la intervención, conversó con un emisario del archiduque en setiembre de 1863 y se declaró concretamente contra la empresa. Los franceses se habían identificado tan completamente con los clericales y los reaccionarios, afirmó, que hacían su papel en México odioso desde el principio.[20] Rechberg, el ministro de Relaciones Exteriores de Austria, había hablado con Motley, el ministro de los Estados Unidos en Viena, ya en febrero de 1862, y Motley le dijo que la oposición al establecimiento de una monarquía en México sería "general e intensa".[21] Desde entonces en adelante observó la mayor cautela con respecto a la aventura y advirtió que no se debía intentarla a menos que se pudiera conseguir el apoyo de Inglaterra, así como el de Francia. Francisco José no apoyaba con entusiasmo las ilusiones de su hermano. Y aunque ninguno de esos hombres hubiese tomado la actitud que tomaron, Maximiliano, si le hubieran aconsejado aunque fuera medianamente bien en 1864, habría podido darse cuenta de que en la guerra civil se preveía la victoria del Norte, y que la Unión, alentada con la victoria y ardiendo de espíritu marcial, no permanecería inactiva mientras la bandera de la monarquía era izada en el castillo de Chapultepec. En cierto modo vislumbró la dificultad. Escribió a Luis Napoleón en agosto de 1863 que "el obstáculo más serio... provendrá de la América del Norte, las recientes noticias de la cual parecen predecir la reconstitución de la Unión, tan ávida de engrandecimiento como hostil al principio monárquico en ese continente".[22] Sin embargo, insistió en seguir adelante, y en un momento en que debía haber analizado con el mayor cuidado los peligros que acechaban inmediatamente en el camino, tenía sueños románticos con respecto al casamiento de su hermano, Ludwig Viktor, con una de las hijas del emperador del Brasil, e inclusive con la gradual absorción de la América Central por el gobierno que iba a fundar en México.[23] En la política internacional, el galardón de la victoria no lo obtiene el justo ni tampoco el injusto, sino el bien informado y el bien preparado. Una clara apreciación de los hechos, una voluntad resuelta y un poderío militar eficaz son habitualmente los elementos esenciales de una acción afortunada en las grandes empresas. Maximiliano estaba extraordinariamente mal informado, e inclusive se podría decir que se hacía ilusiones vanas; no era tan resuelto como obstinado, y dependía, y debía haber sabido que dependía, de la

lealtad y del apoyo militar del Emperador de Francia. Ésa era una base insegura para su gran aventura. Sin duda, era personalmente valiente; sin duda, deseaba hacer bien; sin duda, cuando llegó el momento hizo frente a la muerte con dignidad. Pero en el mundo de la realidad no son esas cosas las que cuentan en un estadista, y por mucho que podamos compadecer al archiduque, probablemente no podamos admirarlo como director de una política y como hombre de grandes negocios.

Acabamos de decir que Maximiliano debía haberse dado cuenta de que dependía del apoyo de Luis Napoleón; la observación nos trae de nuevo a la política francesa, que tenemos que analizar brevemente antes de volver a la actitud de los Estados Unidos. Pues la aventura mexicana nunca contó con el apoyo cordial y general de la opinión pública francesa, y se la emprendió con recelos, incluso, por parte de Luis Napoleón y sus ministros. Ya en 1862, dentro de los límites que permitía la censura, los diarios liberales franceses atacaban la expedición con una energía de la que no había habido ejemplo desde la instauración del Imperio. En 1863, los ataques de la prensa se hicieron más vigorosos y los críticos no vacilaban en predecir la hostilidad de los Estados Unidos a toda la empresa. Si el Norte venciera en la guerra civil, escribió un autor, "saldría de ella una democracia militar encabezada por un gobierno más centralizado y compacto. Imaginémonos que se hace la paz, ¿esas armas y esos corazones se desarmarán como por encantamiento? ¿Qué se puede hacer con ellos? ¿Qué empleo se ofrecerá a su ambición? ¿Qué diversión para esos odios? ¿Qué alimento para esas pasiones? . . . El campo de batalla . . . está ya indicado; será México. Por otra parte, el Sur siempre ha sido de carácter expansionista; una Confederación independiente absorberá pronto las regiones que se hallan más a mano para satisfacer su rapacidad y su ambición".[24]

Un lenguaje como éste podía ser o no significativo; pero hubo seguramente materia para la reflexión cuando las cámaras francesas dejaron oír y expresar sus recelos con respecto a México. En la sesión de apertura de 1863, el cuerpo legislativo expresó la esperanza de que vería "el final feliz y temprano" de la expedición.[25] Un año después declaró que la aventura mexicana "había inquietado fuera de toda duda a muchas mentes"[26], en tanto que el Senado manifestó la esperanza de que "la empresa gloriosamente comenzada alcance lo más pronto posible una solución digna del Emperador y de los intereses franceses";[27] y en las discusiones de 1864, un orador tras otro conjuraron el espectro de la oposición estadounidense a los propósitos de Napoleón, y por lo menos uno de ellos, Jules Berryer, declaró concretamente que la Doctrina Monroe había sido desafiada y sería vindicada.[28]

Ni siquiera en los círculos del Emperador mismo existía entusiasmo por la empresa mexicana. El mariscal Randon, ministro de

Guerra, nunca había sido partidario de ella y se opuso al envío de más tropas en 1863;[29] en junio de ese mismo año, Drouyn de Lhuys, el ministro de Relaciones Exteriores, redactó instrucciones que parecían abandonar toda la idea y tendían a la retirada de los franceses de México.[30] Si esas instrucciones no hubiesen sido anuladas por la acción del mariscal Forey al convocar al Consejo de Notables mexicano y al enfrentar al gobierno francés con un *fait accompli*, el asunto habría terminado allí mismo; Luis Napoleón mismo le confesó francamente a sir Charles Wyke, en noviembre de 1863, que había asido al oso por la cola y no se atrevía a soltarlo.[31] Wyke pidió que fuera disuelto el Consejo de la Regencia y que para averiguar la voluntad del pueblo se convocase a un congreso de acuerdo con las leyes fundamentales de México. "Eso —replicó el Emperador— equivaldría a admitir un error, y en Francia ya no es lícito cometer errores." [32] Si en 1864 el político imperial que guiaba —o descarriaba— los destinos de Francia estaba decidido a llevar el asunto hasta el final se debía, en parte, a que no era bastante fuerte o bastante valiente como para confesar que le habían forzado la mano y para determinar su política sobre una nueva base. El entusiasmo inextinguible, la resolución indomable, la visión clara de las realidades del caso, que son las condiciones previas de una política afortunada, faltaban en la empresa de Napoleón en México. La amenaza evidente que ella representaba para los intereses y las ideas de los Estados Unidos disminuía en algún grado gracias a la manera indiferente como tuvo que realizarse casi desde el comienzo.

¿Pero qué era, entretanto, de la gran democracia del norte? ¿Qué de la opinión estadounidense cuando las escuadras zarparon para Veracruz en 1861, mientras los ejércitos franceses avanzaban hacia la capital; cuando el archiduque Maximiliano se hizo a la mar desde Trieste para restablecer el equilibrio del Nuevo Mundo fundando una monarquía en la ciudad de Moctezuma? ¿Y qué de la política del gobierno de los Estados Unidos? ¿Qué del Congreso? ¿Y de sus dirigentes? Éstas son las preguntas fundamentales a las que deberemos responder ahora. A riesgo de anticipar el relato mismo, merece la pena decir desde el comienzo que la Doctrina Monroe desempeñó un papel enorme en la discusión pública y la acción diplomática en relación con la cuestión mexicana. Se ha señalado más de una vez que Seward nunca mencionó la doctrina explícitamente y por su nombre en su copiosa correspondencia diplomática sobre México; y esta afirmación es exacta. Pero sería más atinado indicar que la defensa de los principios de 1823 está implícita en todos sus despachos más importantes; que esos principios eran invocados una y otra vez por el ministro mexicano en Washington; que estaban en los labios de la mayoría de los hombres públicos norteamericanos y en las columnas de muchos de los diarios, y que ejercieron una influencia poderosa en el curso de los acontecimientos tanto en el

país como en el exterior. Los años que van de 1861 a 1867 demuestran, en verdad, que en tanto que al comienzo del gobierno de Lincoln la Doctrina Monroe no había alcanzado todavía la importancia de un principio verdaderamente nacional, aunque todavía se adhería a ella cierta atmósfera de partidismo, salió de los acontecimientos que estamos a punto de examinar inmensamente fortalecida y firmemente anclada en el pensamiento del pueblo estadounidense y en la política de su gobierno.

William H. Seward, quien iba a hablar en nombre del pueblo de los Estados Unidos en la gran cuestión de México, fue uno de los secretarios de Estado de este país realmente grandes. Comenzó mal, es cierto, y la fantástica sugestión que le hizo al Presidente, bastante propiamente, el 1º de abril de 1861, de que el Norte y el Sur se debían unir mediante una política de pendencia con los principales gobiernos de Europa, ha contribuido permanentemente algo a disminuir su fama. Sus primeros meses de actuación no fueron en modo alguno brillantes, y, como veremos, cuando trató de utilizar la Doctrina Monroe para condenar la nueva ocupación de la República Dominicana por el gobierno español fue rotunda y hábilmente desairado. Pero Seward (¿y qué más se le puede pedir a cualquier hombre?) aprendió de la experiencia; después de la desilusión de Bull Run, era evidente que el momento para la bravata había pasado, y la política alternativa que adoptó el secretario de Estado consistió en servir muy bien a los intereses de su país.

Los primeros esfuerzos que hizo Seward para habérselas con el problema mexicano tenían como finalidad impedir la amenazante intervención de las potencias europeas. A Corwin, el ministro de los Estados Unidos en la ciudad de México, le propuso que su país asumiese los pagos de interés de la deuda mexicana durante un periodo de tres años, tomando a cambio un embargo preventivo sobre las tierras públicas en las provincias septentrionales de la Baja California, Chihuahua, Sonora y Sinaloa. Pero semejante propuesta tuvo desde el comienzo muy pocas probabilidades de buen éxito. Tenía claramente demasiado sabor a ambición territorial para que fuese popular en círculo alguno. Corwin mismo declaró que "terminaría probablemente con la cesión de la soberanía" a Estados Unidos.[33] Adams informó desde Londres que no había hecho sino agudizar el recelo británico con respecto a los propósitos de los Estados Unidos y que no parecía ser "sino el preliminar de un asiento para un juicio hipotecario inevitable".[34] En París, M. Thouvenel, el ministro de Relaciones Exteriores francés, le dijo a Dayton que la proposición de los Estados Unidos sería completamente insatisfactoria para Francia, y le recordó mordazmente que el peligro de la extinción de México había provenido hasta entonces de los Estados Unidos.[35] En España se hizo la peor interpretación de la propuesta norteamericana.[36]

La idea no era realmente popular ni siquiera en Washington. Anticipándose a la verdadera negociación de un tratado por Corwin, el gobierno decidió tratar de obtener una resolución aprobatoria del Senado de los Estados Unidos, y Seward, al parecer, trabajó enérgicamente con ese objeto. Le ayudó el infatigable ministro mexicano en Washington, Matías Romero. Este hombre notable, de una laboriosidad y una energía prodigiosas, y que era un joven de veintinueve años en 1861, parece haber sido un maestro del arte de la política personal. Estableció contactos con todas las personas más influyentes de Washington: por medio de Montgomery Blair, el director general de Correos, se enteraba de lo que sucedía, inclusive, en el secreto del Gabinete; mantenía relaciones cordiales con Charles Sumner, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, y con una comprensión notable de las instituciones democráticas en un mexicano de la década de 1860, recurrió a una propaganda activa en los diarios y revistas. Romero no estaba todavía realmente práctico a fines de 1861 y comienzos de 1862, pero no obstante consiguió conquistar a los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores para su punto de vista sobre el asunto mexicano. Pero cuando el proyecto de resolución aprobando el plan de un empréstito fue presentado al Senado, éste lo rechazó decisivamente y aprobó una resolución completamente contraria declarando que no era conveniente negociar un tratado que exigiera a los Estados Unidos hacerse cargo de parte alguna del capital o de los intereses de la deuda de México, o que requiriera la concurrencia de potencias extranjeras.[37] Aunque el proyecto de empréstito se demoró, aunque Corwin negoció realmente un tratado y lo sometió al Senado, nunca hubo una verdadera probabilidad de que se adoptaría ese modo de resolver la dificultad mexicana. En su esfuerzo por impedir la intervención europea, Seward seguía un nuevo método a la vez audaz e interesante, pero ese método no tuvo buen éxito, y las escuadras zarparon para Veracruz.

Una vez que comenzó la intervención, el secretario de Estado de los Estados Unidos adoptó una actitud de estudiada moderación, que era, no obstante, clara en cuanto a los principios fundamentales implicados en ella. En la Doctrina Monroe o en la historia de la política exterior norteamericana, en 1861 nada implicaba una negación por parte de los Estados Unidos del derecho de las naciones europeas a librar la guerra contra un estado americano para la reparación de perjuicios. El bloqueo francés de México y el de la Argentina, en 1838, habían pasado sin oposición. Las operaciones anglofrancesas en el Río de la Plata, en 1845, no habían sido objeto de protesta por parte de Washington. El gobierno de Buchanan mismo, más sensible al tema de los principios de 1823, había reconocido explícitamente el derecho de las potencias europeas a "librar una guerra honorable" contra México en la famosa circular de La Rein-

trie de diciembre de 1860, comunicada por el agente de los Estados Unidos a los miembros del cuerpo diplomático en la ciudad de México.[38] Seward no puso en tela de juicio, por lo tanto, el derecho de las potencias que habían firmado el acuerdo de Londres a actuar contra el gobierno de Juárez. Cuando lo invitaron, por instigación de Gran Bretaña a Francia, a participar en las medidas punitivas, se negó, declarando que esa asociación con otros Estados se oponía a la política tradicional de los Estados Unidos, y añadió que México, "por ser un vecino . . . en este continente y poseer una forma de gobierno análoga a la nuestra en muchas de sus características importantes", tenía derecho a cierto grado de paciencia e indulgencia.[39] Agregó una advertencia, la primera de muchas, contra la subversión de las instituciones mexicanas. "Los Estados Unidos —decía en una circular del 4 de diciembre de 1861— tienen un profundo interés que, no obstante, se complacen en creer que es un interés que poseen en común con las altas partes contratantes y con todos los otros Estados civilizados, en que ninguno de los soberanos que han concluido el convenio tratará de obtener adquisición alguna de territorio ni ventaja peculiar alguna para sí mismo, y que no haya quedado igualmente a disposición de los Estados Unidos y de todos los otros Estados civilizados dentro de los territorios de México, y especialmente en que ni una ni todas las partes contratantes, como un resultado o consecuencia de las hostilidades que se inaugurarán conforme al convenio, ejercerá influencia alguna en los subsiguientes asuntos de México de un carácter que menoscabe el derecho del pueblo mexicano a elegir y a constituir libremente la forma de su gobierno." [40] ¿Qué era esto sino la reenunciación de la Doctrina Monroe, expuesta delicada pero firmemente y sin el empleo irritante de la expresión "Doctrina Monroe" misma?

El despacho circular del 4 de diciembre fue el primero de los muchos en que se expuso la posición de los Estados Unidos. Hasta entonces, aunque Seward conocía el peligro de la intriga monárquica, lo consideraba trivial, como era natural en quien poseía su temperamento optimista; suponía y esperaba que las potencias interventoras se pelearían entre ellas, como lo hicieron realmente; y le dijo a Romero que sus divergencias de propósitos eliminarían el estímulo para planes de largo alcance.[41] Pero a medida que pasaba el tiempo la candidatura del archiduque Maximiliano comenzó a ser discutida cada vez con más libertad en los diarios norteamericanos y hasta se la mencionaba en los despachos de Dayton, el ministro de los Estados Unidos en París, caballero que no se destacaba por su viveza ni por su atención regular a los asuntos públicos.[42] En marzo de 1862, al secretario de Estado le pareció conveniente una nueva insistencia en la posición de los Estados Unidos y redactó una interesante instrucción a su representante en París, una de las más suaves, inteligentes y precisas que han salido de Washington. Siguiendo una técnica

diplomática vieja pero siempre valiosa, Seward comenzaba expresando su plena confianza en la sinceridad de las declaraciones de las potencias interventoras de que no se proponían entrometerse en los asuntos internos de México. Sin embargo, insinuaba, circulaban rumores de propósitos monárquicos. "El Presidente estima que es su deber", tomando estos hechos en consideración, "expresar a los aliados, con toda sinceridad y franqueza, la opinión de que ningún gobierno monárquico que se pudiera fundar en México, en presencia de flotas y ejércitos extranjeros en las aguas y en el territorio de México, tendría perspectiva alguna de seguridad o permanencia. En segundo lugar, que la inestabilidad de semejante monarquía aumentaría si se asignase el trono a cualquier persona no nacida en México. Que en tales circunstancias, el nuevo gobierno caería rápidamente a menos que pudiera conseguir el apoyo de alianzas europeas, lo que, en lo que concierne a la presente invasión, sería, en realidad, hacer de ella el comienzo de una política permanente de intervención monárquica armada europea, lesiva y prácticamente hostil al sistema de gobierno más general en el continente de América . . . En tal caso —sigue diciendo esta gran instrucción, en frases tanto más fuertes porque dejan mucho sin decir y no contienen una palabra de amenaza— no se debe dudar de que el interés permanente y las simpatías de este país estarían con las otras repúblicas americanas. No se pretende en esta ocasión predecir el curso de los acontecimientos que pueden suceder como una consecuencia del procedimiento contemplado, bien sea en este continente o en Europa. Es suficiente decir que, en opinión del Presidente, la emancipación de este continente del dominio europeo ha sido la característica principal de su historia durante el último siglo." [43]

Seward hizo así cristalinamente clara la posición de los Estados Unidos. Habló el lenguaje de la Doctrina Monroe; habló también el lenguaje del pueblo estadounidense. Pues en el año de 1862 hay múltiples señales de indignación popular por el curso de los acontecimientos en México; Francis Blair, el general McClellan, John J. Crittenden, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, todos se sentían inquietos por el curso de los acontecimientos. Romero, siempre activo, aventaba las llamas de la indignación, y en una nota sin duda destinada a la publicidad y al consumo de los estadounidenses apelaba al mensaje de 1823, cuyas líneas, declaraba, "parecen haber sido escritas para la presente ocasión".[44]

Pero la marea de la guerra en 1862 corría fuertemente contra el Norte; McClellan se vio obligado a retirarse de delante de Richmond; luego vino el segundo Bull Run, la invasión de Maryland, la victoria ganada a duras penas de los norteños en Antietam; y terminó el año tristemente con el holocausto invernal de Fredericksburg. En tales circunstancias, la cuestión mexicana tenía que esperar; y es-

peró, ciertamente, salvo manifestaciones ocasionales de descontento público, hasta Gettysburg y Vicksburg y el cambio de la suerte del Norte muy hacia el comienzo de 1864. Cuando en ese invierno revivió el interés, el hecho se debió, en parte, fuera de toda duda, al infatigable Romero. En contacto con numerosos diarios y hombres públicos, Romero organizó en Nueva York un banquete para exponer los infortunios de su país. La concurrencia fue impresionante: George Bancroft, Hamilton Fish, James J. Astor, Henry Clews, David Dudley Field y Charles King, el rector de la Universidad de Columbia, se hallaban entre los invitados. Lo que es todavía más importante, el ministro mexicano desplegaba gran actividad entre los miembros del Congreso. En particular, defendía su causa y discutía con Henry Winter Davis, entonces presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores. Y en gran parte, a causa de su insistencia, Davis informó el 4 de abril de 1864, en nombre de su comisión, en favor de un famoso proyecto de resolución declarando que "el Congreso de los Estados Unidos no está dispuesto mediante el silencio a dejar a las naciones del mundo bajo la impresión de que es un espectador indiferente de los deplorables acontecimientos que ahora ocurren en la república de México, y cree conveniente declarar que no está de acuerdo con la política de los Estados Unidos reconocer a ningún gobierno monárquico erigido sobre las ruinas de cualquier gobierno republicano en América bajo los auspicios de cualquier potencia europea".[45] La resolución fue aprobada por 109 votos contra 0.

Pero la victoria del Norte no estaba todavía ganada, y Seward, prudente y moderado, seguía una política de cautela. Se negó, por supuesto, a reconocer el régimen instalado bajo la protección de las bayonetas francesas en la ciudad de México, y en una nota del 23 de octubre de 1863 declaró que "los Estados Unidos siguen considerando a México como el teatro de una guerra que todavía no ha terminado con la subversión del gobierno que existía allí desde hace largo tiempo. Por esta razón, los Estados Unidos no están ahora en libertad para considerar la cuestión del reconocimiento de un gobierno que, en los nuevos azares de la guerra, puede ser puesto en su lugar".[46] Pero rechazó las tentativas del encargado de negocios francés, Geoffroy, para sonsacarle más cosas; cuando el francés protestó contra la resolución de Davis, el secretario, en una réplica magistral, señaló que la Cámara de Representantes no podía fijar y no fijaba la política exterior de los Estados Unidos.[47] La guerra entre los estados continuaba y poco a poco se estrechaban las líneas; Sherman marchó desde Chattanooga hasta Atlanta, y desde Atlanta hasta el mar; el gobierno de Lincoln fue reelegido; la victoria del Norte se hacía cada vez más segura, y en la primavera de 1865 una nación, alentada con la victoria, comenzó a pensar seriamente en México.

Había numerosas señales de la creciente corriente de opinión en el año de la victoria que puso fin a la guerra civil. Inclusive,

antes de la rendición de Lee en Appomattox, algunas personas influyentes como Francis Blair hablaban de reunir al Norte y el Sur en una cruzada para la restauración del republicanismo.[48] Con el permiso de Lincoln, aunque no con su aprobación o estímulo, Blair fue a Richmond a fines de 1864, se puso en contacto con Jefferson Davis y propuso que se concertase un armisticio, al abrigo del cual las fuerzas del Sur se dirigirían a las orillas del Río Grande, donde se unirían con las fuerzas liberales de Juárez. La idea murió apenas nacida, pero no antes de haber recibido alguna consideración favorable por parte del Presidente de la Confederación. Un proyecto análogo del general Lew Wallace surgió a comienzos de 1865, y, según su autor, fue aprobado por el Presidente mismo.[49] El general Grant, poco tiempo después de la capitulación de Lee, se hizo ardiente partidario de la intervención en México. Entró en estrechas relaciones con Romero y no desalentó los planes del mexicano para reclutar una fuerza considerable en los Estados Unidos.[50] En junio, inclusive, expuso sus opiniones al Presidente en una reunión especial del gabinete.[51] Intervino en una intriga notable, aunque desafortunada, por la cual un oficial de alto grado del ejército de los Estados Unidos, el general Schofield, iba a ponerse al frente de un ejército contra el emperador Maximiliano.[52] El vencedor de Appomattox era la punta de lanza del movimiento en favor de una política vigorosa contra los franceses.

Pero los partidarios de esa política eran muchos, ciertamente. En el verano, la atmósfera estaba llena de apelaciones a los principios de 1823. Henry Winter Davis,[53] Montgomery Blair,[54] el secretario del Interior Harlan,[55] el ex secretario de Guerra Cameron [56] son solo algunos de los hombres que hicieron saber claramente su devoción al dogma fundamental de la fe diplomática estadounidense. Ponerla en tela de juicio se convirtió en un acto de infidelidad; era, según informó el juicioso Montholon, nada menos que el "ídolo del patriotismo" entre las masas.[57] Además, a medida que pasaban los meses aumentaba la presión en favor de la acción; en el otoño, las asambleas de los partidos políticos en los diversos Estados produjeron una nueva cosecha de resoluciones sobre México; el general Grant se mostraba tan militante como siempre; en el gabinete, Dennison y Harlan pedían con energía medidas vigorosas;[58] el Presidente mismo opinaba casi idénticamente; en realidad, le dijo a Schofield que la cuestión debía haber sido resuelta en el momento mismo de la terminación de la guerra civil. Era evidente que el pueblo estadounidense contemplaba con intenso sentimiento la presencia de los franceses en México.

Había, por supuesto, unas pocas excepciones en la regla general. El amigo más conspicuo de los procedimientos moderados era John Bigelow, el ministro de los Estados Unidos en París, quien veía el problema mexicano, muy naturalmente, desde una perspectiva dife-

rente de la que prevalecía en Washington. Ya en 1863 Bigelow había escrito que nada era más impopular en Europa que la Doctrina Monroe y "nada era más absurdo en todas partes".[59] En 1865 parece haber mantenido la misma opinión y argumentado ardientemente en favor de una política de moderación con respecto a Francia: "Creo que ustedes descubrirán, cuando se plantea la cuestión en una forma práctica, con todas sus responsabilidades acompañantes, ante nuestro pueblo —escribió—, que la oposición de la extensión de la influencia de Europa en el Hemisferio Occidental es un sentimiento que abrigan, pero no una política de hacernos el paladín armado de todos o de algunos de los Estados hispanoamericanos, cuya población pertenece a una raza diferente de la nuestra, que hablan un idioma distinto, que poseen una religión diferente y que han sido educados bajo instituciones sociales y políticas que tienen muy poco en común con las de los Estados Unidos." En cuanto a la opinión europea, Bigelow era completamente explícito: "Dudo de que haya una potencia en Europa —escribió— que apoyaría oficialmente nuestras pretensiones bajo la llamada Doctrina Monroe, en tanto que Inglaterra, Francia, España, Dinamarca, Austria y el Brasil darían su apoyo moral, y algunas de ellas probablemente su apoyo material, a cualquier soberano que se opusiese a ellas . . . En una guerra para reparar los errores de México o para propagar el republicanismo mediante la espada, nosotros, en mi opinión, saldríamos mal probablemente." [60] La actitud tomada así por Bigelow contaba con el apoyo de McCullough, el secretario del Tesoro, quien declaró que el país no podía soportar una nueva guerra,[61] y por Welles, el secretario de Marina. Pero estos caballeros expresaron sus opiniones en privado, no en público. Solo en un folleto ocasional o en el editorial de un diario se exponía públicamente esa opinión. El gran peso de la opinión se inclinaba del otro lado. Seward no estaba lejos de la verdad, aunque puede haberlo dicho para causar efecto, cuando declaró que la nación entera deseaba defender la Doctrina Monroe. Y el presidente Johnson hizo oír la nota popular, fuera de toda duda, cuando declaró en su mensaje anual de 1865: "Consideraríamos como una gran calamidad para nosotros mismos, para la causa del buen gobierno y para la paz del mundo, que alguna potencia europea desafiase al pueblo estadounidense, por decirlo así, a la defensa del republicanismo contra la intervención extranjera . . . Los Estados Unidos desean actuar en el futuro como han actuado siempre hasta ahora; nunca serán desviados de ese camino como no sea por la agresión de las potencias europeas, y confiamos en que la prudencia y la justicia de esas potencias respetarán el sistema de no intervención que hasta ahora ha sido ratificado por el tiempo y que por sus buenos resultados ha merecido la aprobación de ambos continentes." [62]

Que el gobierno francés observaba con nerviosidad esa corriente de opinión que se acumulaba en los Estados Unidos, es absoluta-

mente evidente. Ya en abril de 1864, cuando fue aprobado el proyecto de resolución de Davis, Drouyn de Lhuys había revelado su agitación, por la actitud de los Estados Unidos, a Dayton, el ministro de este país. "¿Nos trae usted la paz o la guerra?", preguntó cuando Dayton fue a verlo.[63] En los acontecimientos que siguieron nada hubo que calmara su nerviosidad. Durante el verano, Geoffroy, el encargado de negocios francés, advirtió constantemente con respecto al creciente sentimiento estadounidense contra la intervención. En agosto trasmitió una insinuación de Seward de que en circunstancia alguna sería reconocido Maximiliano,[64] y al comenzar el nuevo año informó de la misión de Blair en Richmond, que tenía como finalidad unir al Norte y al Sur contra los franceses.[65] El 13 de febrero dio como su serena opinión que cuando terminara la guerra civil el pueblo de los Estados Unidos se lanzaría sobre México y que nadie se atrevería a oponerse a esa acción. El día 27 declaró que, según se creía, la guerra con Francia estaba en lontananza. Con toda probabilidad, bajo la influencia de esos acontecimientos, el 1º de marzo el emperador Luis Napoleón escribió a Bazaine, el jefe militar francés en México, una carta en la que ponía de manifiesto claramente la aprensión que le causaban los Estados Unidos y ordenaba al mariscal que concentrase más bien que diseminase sus fuerzas.[66] Pocas semanas después salió del Ministerio de Relaciones Exteriores un despacho nervioso dirigido a Geoffroy. "No podemos creer —decía Drouyn de Lhuys con palabras que demostraban con demasiada claridad que *podía* creer— que ellos (los Estados Unidos) piensen en utilizarlas (sus fuerzas) en una guerra costosa e injusta contra un país que nunca les ha dado motivo de queja; en una guerra, en realidad (y lo decimos porque no deseamos repetirlo), en la cual las circunstancias obligarán a los Estados Unidos a hacer frente y oponerse a una potencia que en otro tiempo fue su aliada." [67] Durante unos pocos meses después de este despacho extraordinario, la aprensión en París parece haber disminuido, pues Seward, el artífice de la política de los Estados Unidos, se mantenía en calma y sereno. Hasta el verano no inició la gran campaña diplomática que terminó con la seguridad de la retirada francesa de México.

Esa campaña fue una de las más brillantes en los anales de la política exterior norteamericana. Estaba impregnada con la Doctrina Monroe. Es cierto que el secretario de Estado de los Estados Unidos nunca mencionó la doctrina por su nombre en su correspondencia con los franceses; probablemente pensaba, y pensaba correctamente, que tal cita no serviría a ningún propósito útil ni constructivo. Pero el espíritu de la doctrina estaba constantemente presente en sus despachos, y la vindicación de la misma era esencialmente su finalidad. Veía su problema claramente y con ojos no oscurecidos por el apasionamiento; tenía cuidadosamente en cuenta la impopularidad de la expedición mexicana en la opinión pública francesa y

las dificultades de Maximiliano; en la reunión del gabinete realizada en junio se opuso firmemente a una acción apresurada o a medidas provocadoras, declarando que todo el lastimoso asunto estaría terminado en el término de seis meses o quizá de sesenta días; por lo tanto, no presentó ultimátum alguno, sino que, paso a paso, fue obligando al gobierno francés a una retirada que al final se hizo completa.

Seward sabía ya a comienzos de la primavera de 1865 que en el Ministerio de Relaciones Exteriores francés existía alguna nerviosidad con respecto a la actitud de los Estados Unidos. Pero hasta julio no comenzó a deslizarse en su tono cierto grado de acerbidad, y hasta agosto no llegó a declarar, en sus instrucciones a Dayton, que "las simpatías del pueblo estadounidense por los republicanos de México son muy vivas y está dispuesto a contemplar con impaciencia la continua intervención de Francia en ese país".[68] Este lenguaje suave originó una réplica a la vez altiva y conciliatoria. Declaraba que Francia no se dejaría influir por "requerimientos arrogantes o insinuaciones amenazadoras". No estaba dispuesta a dejar la anarquía en México, "pero retiraría gradualmente sus tropas y estaba dispuesta a iniciar un franco cambio de opiniones con el gobierno de los Estados Unidos".[69] Aprovechando estas admisiones, en setiembre, el secretario de Estado habló con más franqueza. Sus instrucciones del 6 de setiembre no contenían amenaza alguna, pero una vez más aludían a la tensión que creaba la situación mexicana, y al fuerte prejuicio del pueblo estadounidense en favor del gobierno republicano.[70] Y una vez más llegó la respuesta de que Francia deseaba retirarse, con la sugestión de un convenio: el reconocimiento de Maximiliano por parte de los Estados Unidos a cambio de la evacuación de las tropas francesas.[71] Siguió otra noticia estimulante, una indicación del ministro de Relaciones Exteriores francés Drouyn de Lhuys, de que la reducción de las tropas francesas se realizaría lo más rápidamente posible, e insinuando la posibilidad de un tratado comercial si los Estados Unidos reconocían al emperador muñeco.[72] Es evidente, por lo que se acaba de decir, que la táctica de Seward estaba produciendo efecto. No puede ser casualidad que, solo unos pocos días después de las primeras representaciones del secretario, Drouyn de Lhuys enviara un despacho quejicoso al señor Dano, el ministro francés en la ciudad de México, en el que por primera vez alude al abandono del infeliz Maximiliano.[73] Casi al mismo tiempo, el Emperador escribió a Bazaine declarando que las relaciones con los Estados Unidos estaban asumiendo un carácter grave, y que sería necesario tener en cuenta la posibilidad de una invasión y concentrar las fuerzas francesas.[74] Este consejo fue repetido por el mariscal Randon, el ministro de Guerra, quien, en una carta del 21 de agosto, hablaba de no permitir que la intervención durara un momento más del necesario.[75] Por otra parte, es evidente, también, que el gobierno

francés todavía no había decidido un plan de acción concreto; estaba ganando tiempo; no daba seguridades a los Estados Unidos, con excepción de una seguridad de hallarse dispuesto a negociar.

Entretanto, la fecha para la nueva reunión del Congreso se acercaba; Seward sabía que para evitar una tormenta debía apresurar el asunto mexicano. En consecuencia, en noviembre dio un largo paso adelante. Su famoso despacho nº 300, de comienzos de noviembre, declaraba que la intervención francesa en México era "inadmisible e impracticable", afirmaba categóricamente que no existía la menor probabilidad de que los Estados Unidos reconociesen el régimen monárquico y expresaba su pesar porque "ninguna comunicación, oficial o no oficial, que se ha recibido del gobierno de ese país (es decir, Francia) parece justificar nuestra esperanza de que sea probable que Francia esté pronto dispuesta a eliminar, hasta donde puede depender de ella, la causa de nuestra profunda inquietud por la armonía de las dos naciones".[76] Al mismo tiempo, el gobierno nombraba al general Logan, partidario de la guerra con Francia, su ministro ante el gobierno de Benito Juárez.

El 13 de noviembre, Bigelow transmitió a Drouyn las instrucciones contenidas en el nº 300. Siguió una discusión acalorada; hubo las esperadas afirmaciones de que a Francia no se le podía intimidar, una pregunta quejosa de por qué Seward no decía guerra si quería decir guerra, la no nueva defensa del imperio de Maximiliano como basado en la voluntad del pueblo. Pero de la conversación en conjunto, Bigelow sacó la clara impresión de que si Estados Unidos insistía en ello terminaría el experimento mexicano.[77] Y Bigelow estaba en lo cierto. Aunque él no podía saberlo, ese mismo día, después de su discusión con Drouyn de Lhuys, el Emperador ordenó a Bazaine que se preparara para la evacuación.[78]

Para entonces, Seward se sentía sumamente confiado. Sabía ya que tenía en sus manos las cartas de triunfo. A los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes les declaró: "Ustedes pueden aprobar ahora las resoluciones que deseen. Estoy dispuesto a todo". Y a Drouyn de Lhuys, en una nota del 6 de diciembre, le declaró que la amistad con Francia sería "puesta en un peligro inminente a menos que esta nación pueda juzgar compatible con su interés y honor desistir de la prosecución de la intervención armada en México"; insinuaba que el Congreso podía tener algo que decir al respecto, y declaraba con una sinceridad punzante que Francia no había dado todavía un paso que autorizase "una esperanza por nuestra parte de que un arreglo satisfactorio del caso pueda efectuarse sobre ninguna de las bases discutidas hasta ahora".[79] Planteaba el problema en términos que hacían imposible eludirlo.

En diciembre, por lo tanto, la victoria estaba virtualmente ganada. El día 21, Bigelow insinuó con tacto al ministro de Relacio-

nes Exteriores francés que la fijación de una fecha para la retirada francesa ejercería "un efecto tranquilizador y saludable en ambos lados del Atlántico".[80] Recibió la respuesta de que el Emperador hablaría sobre el tema de México en la apertura de la Cámara, y que "yo podría estar seguro de que lo que dirá será satisfactorio".[81] En la víspera de Navidad, Bigelow mantuvo una conversación con Luis Napoleón, quien le dijo que esperaba que todas las tropas francesas estuvieran de vuelta en el otoño siguiente.[82] Aunque hubo nuevos cambios de notas, aunque la seguridad general de la retirada tenía que ser traducida en términos más concretos, lo esencial del asunto estaba ya resuelto el 29 de enero de 1866 y el peligro de la monarquía en México terminó con la negativa del apoyo francés a Maximiliano. La retirada gradual comenzó en el otoño de 1866, y Maximiliano se mantuvo un año más, compensando en algún grado el juicio equivocado que lo había llevado a México con el coraje con que hizo frente al pelotón de fusilamiento en Querétaro.

Tal es la historia de la política exterior de William H. Seward con respecto al problema internacional más grave que enfrentó durante sus ocho años de ministerio. La cuestión mexicana contenía muchos elementos peligrosos; fue manejada con una moderación magistral, con un mínimo de fricción internacional, con un buen éxito diplomático completo. Y fuera de toda duda, y de la manera más categórica, la retirada de los franceses de México se debió en parte a la actitud de los Estados Unidos. El curso de los acontecimientos que acabamos de describir, el interesante sincronismo entre las decisiones francesas con respecto a México en agosto y noviembre y las representaciones de Bigelow demuestran ese hecho sin la menor sombra de duda.

Sin embargo, al valorar la influencia de los principios de 1823 en la decisión final de Luis Napoleón de retirarse de México debemos mantener el debido sentido de la proporción y de la moderación histórica. La actitud de los Estados Unidos constituyó un factor importante en la retirada francesa, pero es evidente que no fue el único factor y hasta es posible que otras causas hubiesen sido suficientes para contribuir a ese resultado. Luis Napoleón, como hemos visto, había tratado de desenredarse de la aventura mexicana en 1863 y desde el comienzo mismo se había enfrentado con un grado determinado de oposición en su propio país. Debía tener en cuenta esa oposición; también tenía que considerar el estado de los recursos financieros franceses. Y, finalmente, debía tener en cuenta la situación en México mismo.

De la impopularidad de la expedición mexicana en el pueblo francés no puede caber la más ligera duda. Desde un período temprano era el blanco de los discursos de la oposición, y en 1865 la hostilidad a la empresa era ya intensa. En marzo, un orador predijo en las cámaras que la terminación de la lucha entre el Norte y el Sur en

Estados Unidos vería cómo era hecho prisionero el ejército francés en México.[83] Un mes después, Jules Favre, en un discurso que se caracterizó por la elocuencia brillante y la invectiva incisiva, desolló la política del gobierno mientras los bancos ministeriales permanecían en silencio.[84] En junio, Bigelow escribió que no creía que hubiera en Francia un solo hombre que pensara que el archiduque podía permanecer mucho tiempo en México excepto con "un derroche inútil de dinero y sangre"; y a comienzos de diciembre le escribió a Seward que "la impopularidad general de la expedición mexicana" hacía imposible que el Emperador tuviese otra solución que la de la retirada.[85] En la prensa eran frecuentes los ataques a la política francesa. La *Revue des Deux Mondes*, de la más alta reputación y de modo alguno antiimperialista en sus opiniones generales, se expresaba cada vez con más franqueza a medida que pasaba el año [86], y a comienzos de 1866, el señor Saint-Marc Girardin, en una serie de brillantes artículos publicados en el *Journal des Débats*, atacó el proceder de Luis Napoleón.[87] En las cámaras, los voceros del gobierno mismo confesaban que toda la tendencia de la opinión pública iba contra la prolongación del experimento mexicano. Aunque el Emperador era tenaz, por mucho que pudiera atenerse a su grandioso sueño de una monarquía en el Nuevo Mundo, difícilmente podía hacer frente a su pueblo durante un periodo indefinido, o disminuir su prestigio mediante la adhesión obstinada a un plan de acción tan generalmente censurado.

Y, después de todo, la expedición mexicana costaba dinero, y mucho dinero. A fines de 1865, la cuenta ascendía a 274.698.000 francos.[88] La sangría era, por supuesto, continua; la contrapesaban unos pagos muy escasos de México a la tesorería francesa. Además, durante todo el año 1865, el ministro de Hacienda mexicano, Ramírez, oponía una resistencia obstinada al pago de las reclamaciones francesas, para satisfacer las cuales se había emprendido originalmente la intervención en 1861.[89] En la cámara francesa, las discusiones sobre el presupuesto pusieron de manifiesto mucho descontento, y los franceses, aunque han sido con frecuencia valientes en el campo de batalla, nunca se han mostrado particularmente heroicos cuando se trata de soportar un gran peso de impuestos. Proseguir una empresa costosa al precio de provocar el descontento popular habría sido, en todo caso, un asunto peligroso.

Y queda por considerar otro factor: la valiente resistencia de los mexicanos se hacía más firme a causa de la debilidad del gobierno de Maximiliano. No podían haber luchado tan bien si no hubieran recibido alguna ayuda de Estados Unidos; pero los franceses que se hallaban en México descubrieron que no solo tenían que vencer la resistencia de los ejércitos en el campo de batalla, sino también de las guerrillas que surgían en gran número dondequiera que las fuerzas francesas eran escasas. Maximiliano mismo, se quejó Bazaine,

carecía de energía o de mucha capacidad; las autoridades mexicanas del régimen imperial se hallaban constantemente en desacuerdo con los franceses; el nuevo gobierno perdía progresivamente el apoyo popular cuanto más tiempo estaba en funciones. El monarca de las Tullerías había esperado, había supuesto siempre, que su protegido reuniría a su alrededor los elementos mejores y más numerosos de la nación; se encontró, en cambio, con que la intervención en México asumía las proporciones de una gran empresa militar, y de una empresa de conquista, además. Su disgusto por la marcha de los acontecimientos era, sin duda, real, y muy bien pudo haber expresado sinceramente su pensamiento cuando, ya en febrero de 1865, le declaró a Bigelow: "Lo que deseo realmente es salir por completo de México." [90]

Es posible, por lo tanto, que sin la acción diplomática de los Estados Unidos la aventura mexicana hubiera terminado exactamente como terminó. Pero los franceses tienen un dicho que se ajusta exactamente al caso: "Uno no rehace la historia con hipótesis". En tanto que reclamar para el papel de Estados Unidos una influencia total sería un error, reclamar para ese papel una influencia importante sería, ciertamente, correcto. La intervención en México no solo señala la consolidación de la Doctrina Monroe en la opinión pública estadounidense, sino, también, su vindicación y su triunfo. La retirada de las tropas francesas de México es el símbolo del final de una era y del comienzo de otra. Señala un paso grande y vital en la afirmación de los principios de 1823.

Menos dramático, pero que tampoco deja de tener importancia en los años de la guerra civil, es el episodio de la reocupación de Santo Domingo por parte de España. Como ya hemos visto, los políticos que gobernaban en esa república habían estado, durante toda la década de 1850, coqueteando con los representantes de cualquier gobierno extranjero que podía ayudarles a mantenerse en el poder. En los últimos años de la década habían manifestado una preferencia especial por España, o eso, al menos, había hecho el general Santana, que era entonces el Presidente. Consiguieron una ayuda clandestina del general Serrano, el gobernador general de Cuba, y se iniciaron en Madrid negociaciones para un estrecho acuerdo político y económico. Durante un tiempo, el gobierno español, presidido por el mariscal O'Donnell, vaciló. Temía que una acción prematura haría, entre otras cosas, "que los partidos que contendían en América olvidaran sus discordias internas y podía llevarlos a agruparse bajo la Doctrina Monroe, principio aceptado sin reservas por los Estados esclavistas no menos que por aquellos en los que prevalece el trabajo libre".[91] Le obligó a actuar contra su voluntad, el curso de los acontecimientos en las Antillas. El 21 de febrero de 1861, Serrano,

confesando francamente su deseo de la anexión, escribió a Santana preguntándole qué preparativos se debían hacer para la ocupación de la isla cuando llegara el momento de la acción decisiva. Estimulado así de una manera categórica, el Presidente dominicano proclamó el 18 de marzo la anexión por su propia cuenta; llegaron tropas españolas de Cuba, y en Madrid el gobierno se encontró en una posición de la que era difícil retirarse. El 19 de mayo, poco más de un mes después de haberse hecho fuego contra el Fuerte Sumter, mediante un decreto real se declaró que Santo Domingo era una vez más territorio español.[92] El curso de los acontecimientos en América, como O'Donnell declaró francamente al encargado de negocios británico, Edwards, no dejó de influir en la decisión final.[93]

Los acontecimientos que acabamos de relatar se produjeron cuando Seward se hallaba en la fase primera, y efervescente, de su actuación en el Departamento de Estado. En tanto que en la cuestión mexicana se mostró lleno de suavidad y moderación, en la cuestión dominicana su tono fue jactancioso. Ya el 2 de abril de 1861, quizá bajo la influencia de su idea fantástica de que la fanfarronada uniría al Sur y el Norte, envió al ministro español una nota arrogante e imprudente. "Un intento de introducir la autoridad española dentro del territorio de la Dominicana —declaraba— ... no puede dejar de ser considerado como el primer paso en una política de intervención armada por el gobierno español en los países americanos que en otro tiempo constituían la América Española; pero desde entonces han conseguido su independencia, y como no puede saberse dónde se produciría la siguiente demostración de la ambición que ella implicaría, se debe considerar que amenaza a Haití, a México, a los siete estados del continente español e, inclusive, a los Estados en otro tiempo hispanoamericanos que, habiendo sido adquiridos pacíficamente y admitidos en la Unión Norteamericana, ahora constituyen parte de esta república." Éste era un lenguaje fuerte y terminante; pero, embriagado por su propia retórica, Seward pasó a hacer insinuaciones y amenazas con completa temeridad. Las islas de Cuba y Puerto Rico eran, declaró, "por muchos motivos muy atrayentes para el pueblo norteamericano". La paciencia ejercida con respecto a esos territorios tentadores se basaba en la suposición de que España no sería "un vecino inquieto o agresivo". "El Presidente no creerá de buena gana que esos procedimientos (es decir, los seguidos en Santo Domingo) han sido autorizados por el gobierno de Su Católica Majestad, o que puedan recibir su aprobación. Pero me ordenan que le informe, y también al gobierno de Su Católica Majestad, que si se supiese que han recibido en algún momento la aprobación de ese gobierno, el Presidente se verá obligado a considerarlos como poniendo de manifiesto una disposición inamistosa con respecto a los Estados Unidos (las palabras mismas del mensaje de 1823) y a hacer frente a una nueva prosecución de empresas de esa clase con res-

pecto a la República Dominicana o a cualquier parte del continente o de las islas americanas con una resistencia rápida, persistente y, si es posible, eficaz." [94] Era un lenguaje fuerte, mucho más fuerte que el que justificaba la situación política. Pero fue seguido por otro documento de un tenor análogo y casi igualmente belicoso. El 19 de junio, actuando por instrucciones del secretario de Estado, Horatio J. Perry, el encargado de negocios en Madrid presentó una nota diplomática apelando de una manera específica y concreta a la Doctrina Monroe y protestando en términos formales contra el decreto de anexión español.

"El gobierno de Su Majestad Católica —decía la nota— no ignoraba la política establecida de Estados Unidos, muy conocida por todas las naciones que tienen algún interés en el Hemisferio Occidental. Fue precisamente en referencia al posible futuro de las repúblicas formadas de las antiguas colonias de España en América que anunció por primera vez esa política el presidente Monroe en 1823, y desde entonces ha contado con la adhesión estricta de los Estados Unidos y el respeto de Europa *(sic)*...

"Nosotros éramos la primera y la más considerable de las repúblicas americanas. Nos correspondía, por lo tanto, adoptar una actitud resuelta contra los proyectos que entonces se atribuían a las potencias aliadas, y decir a las naciones de Europa, con todo respeto pero con firmeza y dignidad, que no veríamos con indiferencia que el estado de cosas así establecido cambiase o fuese puesto en peligro por la intervención de algún gobierno monárquico o aristocrático. No podríamos permitir que Europa instalase en América ninguna nueva colonia, aunque en las ya existentes, y que no habían obtenido aún su independencia, no teníamos intención de intervenir...

"Los Estados Unidos declararon al mismo tiempo su propósito de no tomar parte en la política internacional de Europa ni de inmiscuirse en los asuntos internos de los Estados europeos. Los sistemas políticos de los dos continentes han llegado a ser radicalmente distintos, y en tanto que nosotros nos abstendríamos de toda intervención en los gobiernos de Europa, recíprocamente reclamábamos el derecho a decir que no soportaríamos con paciencia la intervención de alguna potencia europea en los asuntos internos de las naciones de América...

"El interés material de los Estados Unidos en el cambio que se ha intentado en la isla de Santo Domingo es todo lo pequeño que pudiera ser. Quizás en ninguna otra parte de América el derrocamiento de un gobierno republicano y la substitución del poder de un Estado europeo en su lugar afecte tan poco realmente los intereses de los Estados Unidos como la implantación de la jurisdicción española en la isla de Santo Domingo.

"Es el significado moral y político del acto de España el que le da importancia, y porque éste es el primer caso, desde que la política exterior de los Estados Unidos fue anunciada a las potencias aliadas de Europa en 1823, en que una nación no ha visto su propio y claro interés en el mantenimiento de esa política, por un lado y por el otro.

"Solamente España, y por primera vez, ha preferido no respetarla... A causa de la acción de España, los Estados Unidos ya no están obligados a seguir la política que hasta ahora ha sido fielmente observada por su parte, así como en sus relaciones con la gente de las diferentes naciones de Europa y de sus colonias.

"Si los Estados Unidos decidirán seguir adhiriéndose a su política tradicional o apartarse de ella, en el caso de esta nación debe depender en adelante de su propia apreciación de su deber y su interés sin tener en cuenta los deseos o intereses de España.

"Lleno de un profundo pesar por este desdichado estado de cosas, el infrascrito tiene ahora que cumplir el deber que le impone el Presidente, y en nombre del gobierno de los Estados Unidos de América protesta solemnemente contra la asunción o ejercicio de la autoridad española en la isla de Santo Domingo; y los Estados Unidos esperan mantener esta protesta en todos los casos." [95]

Esta interesante nota es, con excepción del despacho de Olney del 20 de julio de 1895, la exposición más completa de la Doctrina Monroe que se haya enviado nunca directamente a un gobierno extranjero. Un crítico histórico quisquilloso podría censurar algunas de sus afirmaciones. Había habido violaciones de la Doctrina, como hemos visto, con anterioridad a 1861. El gobierno de España quizás habría podido alegar que el respeto por el *statu quo* colonial americano no siempre se había puesto de manifiesto en la actitud del gobierno de los Estados Unidos y de algunos de sus representantes con respecto a la isla de Cuba. Perry mismo, en verdad, reconoció este hecho y se disculpó por el notorio documento conocido como el Manifiesto de Ostende,* alegando que éste era el producto de un partido que "desde entonces ha entrado en guerra franca y rebelión contra el gobierno de los Estados Unidos mismo".[96] Pero en su declaración de principios generales, la nota del 19 de junio de 1861 expone la esencia misma de la Doctrina Monroe. Por esta razón, si no por otra, es uno de los documentos diplomáticos más importantes de la historia de nuestra política exterior.

Pero no produjo efecto inmediato alguno. El gobierno español podía hacer —e hizo— un argumento razonable, desde el punto de vista de que había ocupado la isla de Santo Domingo a pedido de los dominicanos mismos, del hecho de que solo había respondido a las solicitaciones del jefe del pueblo dominicano, el presidente Santana. ¿Cómo podía un pueblo democrático como el norteamericano negar la validez de una acción tan sólidamente basada? En cuanto a la declaración de Monroe, ¿qué autoridad podía poseer en un sentido internacional? "Debo decir, con respecto al gobierno de Su Majestad —escribió el ministro de Relaciones Exteriores de España, Calderón Collantes, con cierta acrimonia a Perry—, que ésta es la primera vez que la existencia de tal política le ha sido comunicada oficial y directamente. El gobierno de la Reina ni acepta ni rechaza esa política; se limita a decir que no cree que éste es el momento oportuno para discutirla, porque no ve la utilidad ni la conveniencia de entrar al presente en semejante examen . . . No es fácil comprender —añadía— cómo los Estados Unidos, que reconocen como el principio

* El Manifiesto de Ostende era una declaración conjunta de James Buchanan, John Y. Mason y Pierre Soulé, en la que se expresaba que si España no vendiera Cuba, los Estados Unidos podrían hacerse cargo de la situación justificadamente. No estaba destinado a la publicidad, pero fue revelado a la opinión pública como un factor en las maniobras partidarias de la década de 1850.

fundamental de su existencia política el del sufragio universal, el de la soberanía popular en toda su extensión, y seguido hasta las últimas consecuencias, pueden negar a otros pueblos constituidos de una manera análoga su derecho a ejercer su soberanía aceptando la forma de gobierno que consideran más conveniente, o reorganizándose de la manera que pueden juzgar más ventajosa para sus intereses y su bienestar futuro." [97]

El lenguaje de Calderón Collantes tenía un interés contemporáneo no menos que un interés histórico. Si la democracia es asesinada en el Nuevo Mundo como lo ha sido tan extensamente en Europa, es probable que el asesinato vaya acompañado con la proclamación de principios democráticos y sea defendido con razones democráticas. La libre determinación de Santo Domingo en 1861 era una farsa y nada más; el rápido desarrollo de la oposición armada iba a testimoniarlo; pero el régimen de Santana había pasado por todas las formas del respeto de la voluntad popular, y cualesquiera que puedan haber sido los hechos reales, era muy embarazoso para Seward, como fácilmente se puede demostrar que lo es para cualquier futuro secretario de Estado, poner en tela de juicio el procedimiento. Con una argumentación tan razonable como ésta y con medios como los que empleó España en Santo Domingo es probable que se produzca la subversión de las libertades americanas, si es que se produce.

En el caso particular que estamos examinando nada había que hacer, realmente; los ejércitos se concentraban en el Potomac para la batalla inicial de una lucha de cuatro años por la unidad nacional; el desafío de Seward a España había sido imprudente e inoportuno. Y ciertamente se vio obligado a batirse en retirada diplomática. El 8 de julio, Tassara le preguntó lisa y llanamente qué se proponía el lenguaje que los Estados Unidos estaban empleando con España y si había implícita en él una amenaza. Seward respondió débil y evasivamente, e inclusive dijo que los Estados Unidos deseaban mantener sus relaciones amistosas con España.[98] El 29 de julio, en una entrevista posterior, fue más hábil. Difícilmente podía retirarse con dignidad de la posición que había asumido, y en consecuencia comenzó declarando que la protesta de Perry había sido hecha por sus instrucciones y que los Estados Unidos estaban obligados a considerar la conducta de España como "inamistosa y perjudicial para los intereses de este país". Pero añadió que no había mucho motivo para que el gobierno español preguntase si se tenía en mira una amenaza. Los Estados Unidos no acostumbraban a proferir amenazas y solo el Congreso tenía la facultad de actuar. Añadió que parecía seguro que el Congreso, al que se acababa de convocar a una sesión extraordinaria, no se interesaría por la cuestión de Santo Domingo. En la sesión regular de diciembre, las cosas podían ser diferentes, pero el Ejecutivo no podía anticipar la acción que se podría emprender entonces. Con esta no enteramente digna elusión de la pregunta que le

había hecho el gobierno español, terminó la entrevista con Tassara.[99]

Me temo que sea una de las debilidades particulares de los gobiernos democráticos en la política exterior jactarse cuando no están dispuestos a actuar, sentirse "dispuestos a herir y, no obstante, temerosos de golpear". Semejante acción es peligrosa en extremo, y el estadista que busca el aplauso popular a expensas de la dignidad y el interés de la nación debe ser censurado severamente. La acción del secretario de Estado de los Estados Unidos en el episodio dominicano es muy reprensible, pero hay por lo menos dos cosas que decir como atenuantes. En primer lugar, como se ha visto, Seward mismo aprendió del episodio, y aprendió fundamentalmente; y la moderación y la prudencia con que manejó las relaciones de los Estados Unidos con Francia en la mucho más peligrosa oposición a la intervención en México contribuyen mucho a compensar, pues son ciertamente en gran medida el resultado de ella, su innecesaria bravata con España. En segundo lugar, no puede decirse que, en este caso particular, se derivaran de su acción consecuencias desdichadas; si bien el curso de los acontecimientos no mejoró, tampoco empeoró; España siguió su camino en Santo Domingo sin manifestar resentimiento particular alguno para con los Estados Unidos ni modificar su política con su gobierno. La nueva anexión de Santo Domingo parece haber sido generalmente popular en Madrid; y la actitud general del público español era, al parecer, de indiferencia con respecto a los Estados Unidos y a la Doctrina Monroe.

Pero en los años que siguieron a 1861 se iba a alterar pronto la naturaleza del asunto. El gobierno español en Santo Domingo, tan alegremente asumido, fue desde el comienzo un fracaso, casi increíblemente falto de tacto y de perspicacia. Santana mismo, el genio de la nueva anexión, fue alejado al cabo de un año; no pasó mucho tiempo antes que estallara la revuelta, la que se hizo grave en el otoño de 1863. A fines de ese año había ya 13.000 soldados españoles en la isla ocupados en persuadir a los dominicanos para que fueran leales a la bandera a la que habían dado la bienvenida espontáneamente (?) en 1861.[100] Durante el año 1864 se enviaron más refuerzos, y a comienzos de 1865 ya había en la isla más de 25.000 soldados.[101] El general Gándara, que asumió el mando supremo en la primavera de 1864, era un oficial capaz y enérgico, pero le era imposible vencer en el campo de batalla a las guerrillas de los revolucionarios que, según él mismo confesó, habían asumido las proporciones de una rebelión general. El sufrimiento que causaba la enfermedad era espantoso. La fiebre amarilla causó muchas víctimas y en diciembre de 1864 se había reducido en un cincuenta por ciento el número de los soldados españoles.[102] El costo de toda la empresa se estaba haciendo impresionante. Inclusive, el jefe español mismo estaba dispuesto a admitir a fines del año que no había ventaja alguna en tratar de conservar la isla, aunque con el orgullo de su casta

y de su raza deseaba evacuarla solamente después de haber sido dominada la insurrección.[103]

Entretanto, gracias a la imprudencia de un oficial de marina demasiado celoso y de un diplomático igualmente demasiado celoso, España se había visto embrollada en otra parte del Nuevo Mundo. Una disputa completamente innecesaria con el Perú, fomentada en este país por el ministro español, había tenido como consecuencia la toma de las islas Chincha. En aquellas circunstancias, semejante acto de violencia estaba destinado a provocar recelos tanto en la América latina como en Washington, y la larga tolerancia que Seward había mostrado con la corte de Madrid estaba ahora a punto de terminar. El 19 de mayo de 1864 ordenó a Koerner, el ministro estadounidense, que "hiciera saber a Su Majestad Católica que los Estados Unidos no pueden dar su asentimiento a las actitudes así asumidas en nombre de España, ni contemplar con indiferencia una tentativa de someter al Perú mediante la conquista y volver a anexar su territorio al reino de España".[104] A continuación hacía una declaración de política más franca e incisiva. Los Estados de la América latina alegan, decía, "que varios de los Estados europeos que en otro tiempo tenían aquí colonias tratan ahora de volver a reducirlos a la situación de dependencias. No es improbable que toda la población de los Estados Unidos abrigue esas aprensiones. Los procedimientos de España en el Perú tienen un aspecto que es de lamentar profundamente. En verdad, un descontento general, por la paciencia de este gobierno, se pone ya de manifiesto. Si el sentimiento de este país exigiese una reconsideración de la política de neutralidad que este gobierno ha mantenido hasta ahora, es muy de temer que pudieran surgir nuevas complicaciones que no solo perturbarían los sistemas de comercio existentes sino que, además, podrían poner en peligro la paz general de las naciones . . ." [105]

Al adoptar este tono arrogante, inclusive en los días aciagos de la campaña del Desierto, Seward estaba completamente seguro. España no tenía intenciones siniestras en el Pacífico. Tan pronto como llegó a Madrid la noticia de la toma de las islas Chincha, el jefe del gobierno, señor Mon, le dijo a Koerner que no existía el propósito de retener las islas,[106] y el 21 de junio, el ministro de Relaciones Exteriores, Llorente, envió al cuerpo diplomático una circular en la que repudiaba expresamente toda idea por parte de España de recuperar cualquier lugar de su anterior dominio colonial en la América latina.[107] Dos meses después, Llorente le declaró a Perry que podía asegurarle, "sin vacilación alguna, que la Doctrina Monroe de los Estados Unidos no sería puesta en duda por procedimiento alguno de España en/o contra el Perú. Si el presidente Monroe viviera y estuviera en el lugar, nada vería que se opusiese a su famosa declaración".[108] Este lenguaje tuvo que producir el efecto de un

grato consuelo por el tono muy diferente de Tassara y Calderón Collantes en 1861.

Además, en setiembre de 1864, el gobierno español había resuelto abandonar la desdichada aventura de Santo Domingo. Puede haber influido en ello el curso de los acontecimientos en Virginia, pero tenía motivos suficientes para retirarse de una empresa tan completamente infortunada e infructuosa. El ministerio del general Narváez se vio obligado a proceder lentamente; hasta mayo de 1865 no se realizaron los últimos debates en las Cortes, con solo referencias ocasionales a la actitud de los Estados Unidos; pero mientras los ejércitos de la Unión volvían a sus actividades civiles tras cuatro años de sangrienta guerra, la escuadra española retiraba sus fuerzas de Santo Domingo. Los dos acontecimientos simbolizaban la victoria del principio democrático y de la Doctrina Monroe, que iba a ser coronada con la retirada de los franceses de México y con el derrocamiento y la muerte de Maximiliano en Querétaro.

Los episodios que hemos estado examinando marcan una etapa importante, y casi se podría decir que decisiva en la evolución de la Doctrina Monroe. Representan, históricamente, el desafío más violento que se ha hecho nunca a los principios de 1823. Y en ambos casos, esos desafíos fueron derrotados. El sentimiento nacional de los habitantes de Estados Unidos y su creciente apego al gran dogma contribuyeron de una manera poderosa, si no decisiva, a frustrar los designios de Luis Napoleón. Ningún publicista informado, ningún estadista responsable podía ignorar en adelante la existencia en el pueblo estadounidense de un fuerte prejuicio contra la intervención de los Estados del Viejo Mundo en los asuntos del Nuevo Mundo. Los despachos de todas las cortes europeas importantes, de Gran Bretaña, de Francia, de España, demuestran que ya se comprendía por completo la importancia de los principios de Monroe. Y en 1865, el mundo ya se daba cuenta de que esos principios contaban con el apoyo de un inmenso poderío material. La creciente democracia del Occidente, el objeto de los celos y la envidia de Europa, había salido triunfante de su vehemente prueba. Su sistema de vida había sido vindicado. Su capacidad para la acción eficaz había sido probada. La aprobación de la segunda Ley de Reforma en Gran Bretaña en 1867, con su ampliación del sufragio; el establecimiento del sufragio universal en la Confederación de Alemania del Norte, con Bismarck enaltecido después de haber derrotado a Austria, y la aparición de la Tercera República en Francia, después del desastre de Sedán, son, en algún grado, el tributo que Europa pagó a los hombres que respondieron al llamamiento de Lincoln y a las órdenes de Grant y Sherman. En 1865, el mundo pareció pertenecer a la democracia, y todo el continente americano parecía haberse librado de

la invasión de los anteriores principios de la monarquía y del despotismo. En este nuevo clima de opinión, la voz de los Estados Unidos podía ser escuchada con un nuevo respeto, y la nación, confiada en sí misma, que se había elevado a la grandeza, podía pedir un reconocimiento todavía más amplio de los dogmas de su fe política y diplomática. No se trataba, por supuesto, de que la batalla estuviera ganada por completo; Europa reconocía hasta cierto punto, pero no sin reservas, ciertamente, la fuerza de la Doctrina Monroe en 1865. Pero el cambio que se había producido era grande, y si para la mentalidad superficial parece relativamente poco importante en la actualidad es solo porque los años posteriores iban a traer consigo cambios todavía mayores.

Capítulo V

NUEVAS PRETENSIONES E INTERPRETACIONES LA AMÉRICA, CONFIADA EN SÍ MISMA, EXTIENDE LA DOCTRINA

"¿Es cierto, entonces, que la seguridad y la prosperidad de los Estados Unidos están tan relacionadas con el mantenimiento de la independencia de todos los Estados americanos contra cualquier potencia europea como para justificar y requerir la interposición de los Estados Unidos siempre que esa independencia esté en peligro? A esta pregunta solo se la puede contestar sinceramente de un modo. Los Estados de América, tanto los del Sur como los del Norte, por su proximidad geográfica, por simpatía natural, por la analogía de las constituciones gubernativas, son amigos y aliados, comercial y políticamente, de los Estados Unidos. Permitir la subyugación de alguno de ellos por una potencia europea es, por supuesto, invertir por completo esa situación y significa la pérdida de todas las ventajas que acompañan a sus relaciones naturales con nosotros. Pero esto no es todo. Los habitantes de los Estados Unidos tienen un interés vital por la causa de la autonomía popular. Han conseguido ese derecho para sí mismos y su posteridad a costa de infinita sangre y dinero. Han comprobado y ejemplificado su funcionamiento beneficioso mediante una carrera sin ejemplo en cuanto a grandeza natural o felicidad individual. Creen que sirve para la curación de todas las naciones y que la civilización debe progresar o retroceder según su supremacía se extienda o se reduzca. Imbuidos con estos sentimientos, podría ser posible que los habitantes de los Estados Unidos se sintieran impulsados a una propaganda activa en favor de una causa tan valiosa para ellos mismos y para la humanidad. Pero la época de las Cruzadas ha pasado y se contentan con la afirmación y la defensa del derecho al gobierno popular propio que exigen su seguridad y su bienestar propios. Con ese criterio más que con cualquier otro, creen que no se debe tolerar que una potencia europea asuma por la fuerza el dominio político de un Estado Americano."

Olney a Bayard, 20 de julio de 1895.

Se ha afirmado con frecuencia, y para muchos es un acto de fe, que la Doctrina Monroe protegió a las naciones de la América latina, en la segunda mitad del siglo xix, de los victoriosos imperialismos de Europa y del destino corrido por gran parte de Asia y África.

Como otras muchas amplias generalizaciones históricas, esta afirmación particular no puede ser negada en absoluto ni refutada dogmáticamente; pues es posible, por supuesto, que si no hubiera sido por la actitud de los Estados Unidos quizá se habrían intentado en este lado del Atlántico nuevas empresas ambiciosas. Sin embargo, hay muchos motivos para creer que semejante suposición es falsa y que los acontecimientos del período de 1865 a 1895 no habrían sido materialmente diferentes si Monroe y sus sucesores no hubiesen interpuesto un veto a la colonización del Nuevo Mundo o a la subversión de sus gobiernos republicanos.

En este período de treinta años debemos, en primer lugar, excluir completamente a Alemania del cuadro; la unidad alemana no se alcanzó hasta 1871, y durante un tiempo después la política del príncipe de Bismarck fue claramente hostil a todos los proyectos de expansión colonial. "Está lejos de ser nuestro propósito —escribió el canciller alemán en 1871 al ministro de su país en Washington— establecernos en parte alguna de América, y reconocemos en relación con todo el continente la influencia predominante de los Estados Unidos como fundada en la naturaleza de las cosas y compatible con nuestros intereses." [1] Es cierto que en la década de 1880 el anhelo de colonias que se había despertado generalmente en Europa se había comunicado también a los dirigentes de la política alemana, pero fue en África y en las islas del Pacífico, y no en la América latina, donde se realizó el esfuerzo para satisfacer ese anhelo. Cuando el joven Guillermo II se "desprendió de su piloto", Bismarck, en 1890, poco tiempo después de su ascensión al trono, la política del Reich con respecto a los Estados del Nuevo Mundo permaneció invariable, al menos durante un tiempo. Caprivi, el sucesor de Bismarck, no era un apóstol de los métodos agresivos; [2] y el lenguaje de Holstein, el genio, aunque el mal genio, de la Wilhelmstrasse, muestra claramente que la sensibilidad del gobierno de los Estados Unidos a la injerencia europea en el Nuevo Mundo era reconocida abiertamente. "Intervenir en el Brasil —escribió ese permanente funcionario importante en 1893— sin la cooperación del gabinete de Washington, es dar al último la oportunidad, como expositor de la Doctrina Monroe y protector del Panamericanismo, de magnificar su posición a nuestras expensas." [3] No es necesario que pongamos nuestra fe únicamente en las palabras en lo que concierne a la Alemania del siglo XIX. El hecho importantísimo que hay que recordar es que durante ese período el poderío naval del imperio era todavía insignificante; la agitación de la Liga Naval Alemana con sus trascendentales consecuencias alcanza importancia solamente al comienzo del nuevo siglo. La fuerza física para hacer algo realmente importante en el Nuevo Mundo no existía en Alemania, sencillamente; y esto, agregado al silencio de los archivos alemanes, explorados concienzudamente por el conde Stolberg-Wernigerode,[4] nos permite afirmar

categóricamente que para la América latina no existía peligro alguno proveniente del gobierno de Berlín en los años transcurridos desde la evacuación de Santo Domingo por los españoles hasta el mensaje de Venezuela en 1895.

La política de Francia durante ese mismo período está casi igualmente libre de sospechas, si bien a este respecto poseemos un conocimiento menos exacto, puesto que los archivos franceses posteriores a 1871 no están abiertos al investigador histórico. Pero en el aspecto positivo hay un episodio interesante de la década de 1880 que arroja alguna luz sobre la política francesa. De todas las regiones del Nuevo Mundo, la que habría podido atraer más razonablemente el interés y la ambición de los franceses era la República de Haití. Después de todo, Haití había sido en otro tiempo francesa; el comercio de la isla se realizaba principalmente con Francia; el idioma de los haitianos de la clase alta, de la clase gobernante, era el idioma del Quai d'Orsay. Y en el año 1884, Francia sintió la tentación de intervenir en los asuntos de ese pequeño Estado perpetuamente turbulento. El presidente Salomón, que entonces ocupaba el vacilante asiento del poder, parece haber recurrido a un expediente de los políticos del Caribe, que entonces no estaba enteramente anticuado, y para mantenerse en el cargo ordenó al ministro haitiano en Francia, que sugiriera al gobierno francés la cesión del Muelle de Saint-Nicholas, valioso para una estación naval, a cambio de un tratado comercial.[5] Además se insinuaba tímidamente que si este ofrecimiento era rechazado, Haití podía verse obligada a apelar a los Estados Unidos. Pero el gobierno francés mantuvo una actitud completamente correcta. "Nosotros estamos muy lejos de buscar en el Nuevo Mundo ventajas de ninguna clase que pudieran exponernos a enfrentarnos con la temible Doctrina Monroe", —le dijo el funcionario permanente Billot a Vignaud, el encargado de negocios de los Estados Unidos. "Yo no creo personalmente en la liberalidad, el buen criterio y la fuerza de esa doctrina. Una doctrina que tiende a mantener a las naciones del mundo apartadas en vez de unirlas más estrechamente entre sí es contraria a las aspiraciones de nuestra época; pero sea como fuere, ustedes no tendrán, al menos esta vez, una ocasión para aplicarla a nosotros." [6] No parece haber una buena razón para dudar de la sinceridad de esa declaración. No hay nada más en la política francesa, por lo que podemos descubrir, que sugiera que era el propósito de la Tercera República entrometerse en los asuntos del Nuevo Mundo.

Después de todo, en lo que concernía a sus instintos adquisitivos, el Quai d'Orsay podía, en las décadas de 1880 y 1890, desempeñarse bastante bien en otras partes. En 1881 se estableció el protectorado francés en Túnez; en 1883, un protectorado en Anam; en 1885 se produjo la anexión de Tonkín; en el mismo año, cierto grado de dominio sobre Madagascar, que se transformó en anexión en 1895.

Pero no son todos estos pedazos de imperio muy considerables; en el gran reparto de África que se realizó en las décadas de 1880 y 1890, Francia consiguió grandes zonas del Congo y el Níger y consolidó su dominio del Senegal. En 1898 se produjo la dramática disputa de Fashoda en la que los intereses franceses y británicos chocaron en el Sudán y los primeros se vieron obligados a ceder. En la esfera de acción de las ambiciones francoafricanas había amplia oportunidad para las energías de la Francia renaciente de la Tercera República. Se había creado uno de los imperios coloniales más grandes de la historia, y parece casi fantástico suponer que a todo esto, en las circunstancias del momento, se podía haber añadido una política de agresión en la América latina. Después de todo, el experimento mexicano no solo era un fracaso sino también un recuerdo vívido, y los Estados del Nuevo Mundo habían alcanzado en el período que estamos examinando una consistencia y un sentido de su individualidad nacional que hacía de ellos objetivos de la política imperial mucho menos atractivos que los negros del Sudán o los hombres amarillos a lo largo del Mekong.

Queda, por lo tanto, como la tercera potencia a la que debemos referirnos como enemiga posible de la independencia latinoamericana, o como una posible ampliadora de sus territorios en el Nuevo Mundo, el Imperio de Gran Bretaña. Y aquí surge una controversia importante de la que el lector será el juez a su debido tiempo, la muy importante disputa entre los gobiernos británico y venezolano —y al final el de los Estados Unidos— con respecto a la Guayana Británica. Pero cuando hemos dicho esto hemos dicho virtualmente todo; ningún otro proyecto de expansión colonial en el Nuevo Mundo se revela en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores británico, y la probabilidad inherente de que no existiera tal proyecto es reforzada por el hecho de que Gran Bretaña, como Francia, estaba ocupada en otras partes en esos treinta años transcurridos desde 1865 hasta 1895. Egipto y Birmania, una gran parte del África colonial y el desarrollo de un gran imperio en la India podían muy bien ser considerados como dignos de comprometer una gran parte de las energías del mayor —y quizá del más sensato y moderado— de todos los pueblos imperiales. La suposición de que sin el veto de los Estados Unidos la América latina habría sido agregada a ese extenso dominio parece algo injustificada. Ni se la puede considerar halagadora para el orgullo de aquellos a quienes Monroe describió como "nuestros hermanos meridionales". Los ciudadanos de la Argentina, de Chile o del Brasil, ya es hora de que nos demos cuenta de ello, se sienten agraviados por el desdén de los anglosajones, que los comparan, en la segunda mitad del siglo xix, con los negros habitantes del África Central, o con los fellahs de Egipto, o con los habitantes masticadores de betel de Birmania. Están dispuestos a dar por sentado, como no lo están, ¡ay!, muchos norteamericanos, que su dere-

cho a la independencia, así como su capacidad para mantenerla, no son precisamente los de los sudaneses o los cafres. Creen que podían haberse defendido ellos solos, y quizá tengan razón. En todo caso, el hecho evidente es que en los anales de la diplomacia nada indica, en un sentido positivo, que los Estados de la América latina estuvieran en un peligro peculiar a causa de la ambición europea en el período que tratamos de examinar en este capítulo.

La verdadera importancia del período se debe a algo muy distinto. Consiste, en primer lugar, en la expansión de la Doctrina Monroe por iniciativa de los estadistas de los Estados Unidos; consiste, en segundo lugar, en la promulgación de la Doctrina en términos que le daban el carácter de un ultimátum en la disputa de Venezuela con Gran Bretaña. Las nuevas interpretaciones de los principios de 1823 son las señales de la creciente confianza de los Estados Unidos en sí mismos; la manera incondicional con que el gobierno de Cleveland las aplicó a una disputa de límites insignificante fue un mojón en la creciente importancia de los principios, tanto en el país como en el exterior.

Comenzaremos nuestro estudio de las nuevas interpretaciones de la Doctrina Monroe con una mirada retrospectiva al período ya examinado. Hasta 1867, el gran dogma de Monroe había sido interpretado, en general, de una manera muy conservadora. Hubo, es cierto, algunas excepciones de esa generalización; Polk la habría utilizado, si hubiera podido, para adquirir la posesión de la provincia de Yucatán; es decir, para una aventura que tenía que haber sido colonialista. Buchanan la habría utilizado, o en todo caso habría podido utilizarla, para asumir las responsabilidades imperiales en un México perturbado y malhadado. Pero el pueblo de los Estados Unidos había rechazado semejantes ideas, y con Seward, la Doctrina asumió su carácter original y se le imprimieron todas las cualidades de la moderación. Quizás el mejor ejemplo de esto sea la actitud que se asumió con respecto a la guerra hispano-chilena que estalló en 1865. Este conflicto, desdichado e innecesario, fue desde el principio una lucha por cuestiones de prestigio y no por cuestiones de territorio,[7] y aunque los chilenos enviaron a los Estados Unidos una misión de propaganda encabezada por el distinguido publicista Benjamín Vicuña Mackenna, la que excitó en cierto grado el sentimiento público, Seward se negó a intervenir. En un famoso despacho a Kilpatrick, ministro norteamericano en Santiago, sentó principios conservadores y ortodoxos con respecto a la Doctrina Monroe. "Concedemos a todas las naciones —escribió— el derecho a hacer la paz o la guerra por causas no políticas o ambiciosas y que juzguen justas y sensatas. En las guerras como las que se libran entre naciones que mantienen amistad con nosotros, si no se las impulsa, como a la guerra francesa en México, al punto político antes mencionado, nosotros no intervenimos, sino que permanecemos neutrales, y no concedemos

a un beligerante nada que no concedamos al otro..." [8] Aunque el distinguido Vicuña Mackenna llegó a la conclusión de que la Doctrina Monroe era "en su mayor parte una farsa",[9] el secretario de Estado estaba enteramente en lo cierto. En los principios de 1823, tal como se los interpretaba en el siglo XIX, nada hacía necesaria o inevitable la intervención de los Estados Unidos en una guerra entre una potencia americana y una europea, si esta guerra se libraba con fines distintos que el engrandecimiento territorial o la subversión del gobierno republicano. En realidad, hasta el bloqueo de Venezuela en 1902 no se comenzó a exponer una opinión contraria y a recibir la aprobación de por lo menos una parte de la población de los Estados Unidos.

En los años posteriores a 1866, no obstante, se presenciaron algunos agregados interesantes al gran dogma norteamericano. El primero de ellos, sumamente importante, y que ha sido objeto de una ratificación impresionante en los últimos doce meses, es la proposición de que los territorios del Nuevo Mundo no deben ser transferidos de una potencia europea a otra, ni de una potencia americana a una europea. Es cierto que esta idea no era enteramente nueva. Considerada en relación con un territorio determinado, la Florida Oriental, fue enunciada ya en 1811 en una resolución del Congreso que declaraba que los Estados Unidos no podían "ver sin seria inquietud que alguna parte de dicho territorio pase a poder de alguna potencia extranjera". En la nota dirigida al barón Tuyll en el otoño de 1823, John Quincy Adams había declarado que el gobierno de los Estados Unidos "no podía ver con indiferencia la interposición por la fuerza de una potencia europea para transferir alguna de las posesiones en otro tiempo o todavía sometidas a España a cualquier otra potencia europea".[10] Pero difícilmente se podría decir que estas declaraciones caracterizan el desarrollo de un principio general. En los dos mensajes del presidente Polk aparece la misma idea, esta vez innegablemente, en una forma que le da algún carácter doctrinal. Pero en el caso del mensaje de 1845, la declaración del Presidente provocó muy escasos comentarios, y en el caso del mensaje de 1848 se la recusó vivamente. Además, ninguna de esas comunicaciones se refiere a la clase de situación que es probablemente la más amenazadora en relación con el ideal de la no transferencia. No tienen que ver con la transferencia de soberanía de una potencia europea a otra.

Un ejemplo de la escasa influencia que el principio general de la no transferencia ejercía en la mente norteamericana en el período anterior a la guerra civil lo constituye el lenguaje del Departamento de Estado y del Congreso con respecto a Cuba. En las instrucciones a los ministros de los Estados Unidos en el exterior se puede encontrar una declaración tras otra afirmando que los Estados Unidos nunca permitirían la cesión de esa isla preciosa a ninguna otra po-

tencia. En ninguna de esas instrucciones se hace referencia alguna a la Doctrina Monroe. En el debate sobre el proyecto de resolución de Cass para la refirmación de la declaración de Monroe se hicieron alusiones ocasionales a Cuba.[11] Pero su número carece de importancia, y en el prolongado debate de 1857-1858 sobre la compra de la isla, aunque un orador tras otro declaró su hostilidad al traspaso del dominio de la isla por parte de España, no hay una sola referencia a los principios de 1823. Estamos justificados, por lo tanto, al relacionar la consolidación de la idea de la no transferencia con el gobierno del general Grant y con la Secretaría de Estado de Hamilton Fish.

Los europeos escépticos, siempre mal dispuestos a creer que la Doctrina Monroe es una mera prohibición contra la agresión ajena e inclinados a suponer que se trata simplemente de un pretexto para la expansión de los Estados Unidos, podían, en el estado de ánimo del periodo posterior a la guerra civil, haber encontrado algún apoyo para la idea de que, al refirmar el principio de no transferencia, los Estados Unidos no hacían sino señalar para sí mismos el derecho de reversión con respecto a las posesiones de otras potencias en el Nuevo Mundo. La idea de que el continente americano pertenecía a los americanos, de que su relación con Europa debía hacerse cada vez más tenue y finalmente desaparecer por completo, no era una consecuencia artificial del republicanismo confiado en sí mismo que siguió a la victoria del Norte. "Una política nacional comprensiva —escribió Johnson en su mensaje de 1868— parecería justificar la adquisición e incorporación en nuestra Unión Federal de las diversas comunidades continentales e insulares adyacentes tan pronto como se pueda hacerlo pacífica y legalmente y sin violación alguna de la justicia, la fe o el honor nacionales."[12] "Nuestra ciudad puede ser nada menos que el continente norteamericano, con sus puertas en todos los mares circundantes", declaró Sumner.[13] La formación del Dominio del Canadá, pensaba el general Banks, se oponía a los intereses y a la futura expansión de los Estados Unidos; era, en verdad, una violación de la Doctrina Monroe.[14] Si se tiene en cuenta este estado de ánimo interesante, parece más que natural que los estadistas más imaginativos de los Estados Unidos mirasen con recelo la transferencia de territorio americano a cualquier nación europea y considerasen a las colonias del Nuevo Mundo destinadas, más pronto o más tarde, a una unión feliz con su propio sistema político.

En la época del gobierno de Johnson, sin embargo, no se hizo declaración pública alguna sobre el asunto. El secretario Seward deseaba adquirir, mediante la compra, las Indias Occidentales Holandesas, y dos veces en el curso de sus negociaciones hizo hincapié en las objeciones de Estados Unidos a la transferencia de las islas a cualquier potencia europea, e inclusive declaró que "*ninguna* transferencia de colonias en las Indias Occidentales entre potencias euro-

peas puede ser indiferente para los Estados Unidos".[15] Pero estas declaraciones se quedaron en los archivos del Departamento de Estado y, con toda probabilidad, no ejercieron influencia alguna en la época. Quedó a cargo del siguiente gobierno tomar una actitud precisa y categórica con respecto a este corolario importante de los principios de 1823. La primera manifestación de esta actitud tuvo que ver con Cuba, envuelta en 1868 en una lucha desesperada por la libertad contra el arcaico gobierno de España. Aludiendo a la guerra cubana en su mensaje de 1869, el presidente Grant declaró:

> "Los Estados Unidos no tienen la intención de intervenir en las existentes relaciones de España con sus posesiones coloniales en este continente. Creen que a su debido tiempo España y las otras potencias europeas descubrirán que su interés está en poner término a esas relaciones y establecer a sus actuales dependencias como potencias independientes, miembros de la familia de naciones. A esas dependencias ya no se las considera sujetas a la transferencia de una potencia europea a otra. Cuando la presente relación de colonias termine, deben convertirse en potencias independientes que ejercen el derecho de elección y de imperio sobre sí mismas en la determinación de sus condiciones y relaciones futuras con otras potencias." [16]

Esta declaración no relacionaba específicamente la idea de la no transferencia con el mensaje de 1823. Pero pronto iba a establecerse la relación con referencia a la famosa pasión del Presidente por la adquisición de Santo Domingo. No tenemos por qué examinar aquí los detalles de ese episodio extraordinario y un tanto vulgarmente ostentoso del gobierno de Grant. Como había sucedido en otras ocasiones, el dirigente dominicano en el poder, en este caso Buenaventura Báez, trató de fortalecer su posición vendiendo su país a un comprador conveniente. Toda la transacción exhala un olor desagradable a repartos de tierras y ambiciones privadas. Pero el Presidente de los Estados Unidos tenía las ideas más fantásticas acerca de la conveniencia de adquirir el territorio en cuestión. Basándose en una prueba muy tenue, prueba que refutan los documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores alemán, se convenció de que la Confederación Germana del Norte tenía puestos sus ojos en la bahía de Samaná.[17] En un mensaje del 31 de mayo de 1870 declaró que la anexión de Santo Domingo era "una adhesión a la Doctrina Monroe". En el mismo mensaje decía que "a la doctrina promulgada por el presidente Monroe se han adherido todos los partidos políticos y ahora considero conveniente afirmar el principio igualmente importante de que en adelante a ningún territorio de este continente se le considerará sometido a la transferencia a una potencia europea".[18]

Grant estaba destinado a sufrir una grave derrota en la cuestión dominicana. El tratado de anexión fue rechazado en el Senado. Pero no por ello abandonó el gobierno el principio de la no transferencia. Al contrario, en un largo y hábil memorándum del 14 de julio

de 1870, dirigió al Senado de los Estados Unidos, el secretario Fish volvió a afirmar su validez, lo relacionó íntimamente con el mensaje de Monroe y declaró explícitamente que ese principio constituía la política fija e inalterable de los Estados Unidos. Desde esa fecha en adelante, la oposición a las cesiones de territorio a las potencias europeas puede ser considerada como un corolario aceptado del mensaje de 1823.

Ese corolario cuenta en la actualidad, es justo decirlo, con la adhesión de la mayor parte de la población de los Estados Unidos. Su justicia y su lógica nos atraen a la mayoría de nosotros. El autor de este volumen está dispuesto a apoyarlo. Pero no debemos cerrar los ojos a hechos desagradables con respecto a él. Evidentemente, la doctrina Grant, si hemos de llamarla así, es una prohibición impuesta a actos de transferencia pacífica que pueden ser perfectamente legales en sí mismos. Constituye una derogación de la soberanía de las naciones europeas; solo se puede apoyar en el derecho inherente a la defensa propia, en la existencia de un interés nacional vital. Sobre esta base, debemos defenderla, y solo sobre esta base. ¿Pero es válida esta base? La mayoría de las personas estarán de acuerdo en que lo es para la zona del Caribe. ¿Pero es válida para regiones más remotas, para las Islas Falkland (Malvinas), diremos, para la isla de Crusoe en el Pacífico? No todos los norteamericanos responderían a esta pregunta de la misma manera. Grant parece haber limitado su doctrina (no podemos decir si consciente o inconscientemente) al hablar en las dos declaraciones antes citadas de "este continente" y no de "estos continentes". Quizá fue sensato al hacerlo, pero eso solo puede decirlo el futuro.

En la práctica, al menos durante muchos años después de la declaración de Grant, difícilmente puede decirse que el principio de la no transferencia fue sometido a una prueba seria. Hay cierto número de ocasiones en las que el gobierno de Washington parece haber temido que fuese violado. El secretario Fish mismo temía, por ejemplo, que las Indias Occidentales Danesas fuesen adquiridas por Alemania, y entre 1869 y 1877 ordenó tres veces a los ministros de los Estados Unidos en Copenhague y Berlín que advirtieran acerca de la oposición de los Estados Unidos; [19] advertencias análogas fueron hechas en dos ocasiones al gobierno del Reich con respecto a Santo Domingo,[20] y una vez se comunicó la oposición de los Estados Unidos a la cesión de Puerto Rico.[21] En 1884 se notificó al gobierno francés que "la adquisición de territorio haitiano por parte de Francia estaría en pugna con los principios de nuestra política pública conocida como la Doctrina Monroe"; [22] en 1887, rumores acerca de la cesión de la isla de La Tortuga a Gran Bretaña dieron motivo a prudentes averiguaciones en la corte de Saint James.[23] En 1888, otros rumores acerca de un protectorado francés sobre la república negra hicieron que el secretario de Estado Bayard diera instrucciones al ministro

norteamericano en París para que "no dejara duda alguna con respecto a la actitud de Estados Unidos en relación con esos asuntos importantes.[24] Pero en cada uno de estos casos, el gobierno de Washington parece haber actuado de acuerdo con rumores que no tenían una base en la realidad. Estaba bien, sin duda, que actuase; valía la pena iterar y reiterar la idea de la no transferencia, pero no se puede afirmar seriamente que en alguno de los casos que acabamos de citar existía en realidad el propósito de hacer algo parecido a la cesión de un territorio.

En un caso mucho menos importante, sin embargo, no se tuvo en cuenta la nueva fórmula para la protección de los intereses norteamericanos. En agosto de 1877, el gobierno de Suecia y Noruega cedió la isla de San Bartolomé a Francia. Puesto que siete años antes Fish había expresado su oposición a toda transferencia de ese pequeño territorio a Italia,[25] es probable que la cesión no se hiciese ignorando, sino no teniendo en cuenta la actitud de Estados Unidos. En todo caso, no se consultó al gobierno de los Estados Unidos; ni siquiera se le informó hasta después de haber sido firmado el tratado; y el secretario Evarts, entonces a cargo del Departamento de Estado, aceptó el *fait accompli*, sin duda por el motivo razonable de que un cambio de propiedad tan poco importante no era probable que proporcionase una buena ocasión para la afirmación de un principio nuevo en las relaciones con un gobierno extranjero.[26] Hasta el surgimiento del poderío naval alemán y la reaparición de la cuestión de las Indias Occidentales Danesas al final del siglo, no se presentó la oportunidad de afirmar en términos incondicionales la esencia de la declaración hecha por Grant y Fish en 1869 y 1870.

Pero la emergencia de este nuevo corolario de la Doctrina Monroe era un símbolo de la creciente confianza de los Estados Unidos en sí mismos; significaba, como se ha señalado, que este país podía reclamar el derecho de sucesión a las colonias europeas en el Nuevo Mundo; demostraba la creciente sensibilidad de los Estados Unidos para cualquier violación del concepto de las dos esferas. Y antes que pasara mucho tiempo, este corolario fue seguido por otro, desconocido para la generación que precedió a la guerra civil. Los norteamericanos descubrieron por primera vez que la participación europea en cualquier proyecto de canal interoceánico era una violación de la Doctrina Monroe.

En las décadas de 1840 y 1850, tanto los gobiernos militantes como los moderados se habían sentido completamente satisfechos aceptando el principio de un canal interoceánico bajo la supervisión internacional. Cuando James K. Polk negoció el tratado de 1846 con Nueva Granada estaba, como se recordará, completamente dispuesto a que Francia y Gran Bretaña participasen en la garantía del istmo que entonces extendió a aquel Estado.[27] Cuatro años después, John M. Clayton negoció con Gran Bretaña un convenio que disponía

claramente la protección conjunta de la comunicación interoceánica a través de la América Central, y ese convenio fue ratificado en el Senado por el voto decisivo de 42 contra 12. Pero el nuevo nacionalismo de la época posterior a la guerra adoptó un punto de vista muy distinto. Ya en 1868, William H. Seward negoció con Colombia un tratado que daba a los Estados Unidos el derecho exclusivo a construir un canal, y justificaba su acción alegando que el Tratado Clayton-Bulwer no se aplicaba a regiones situadas tan al sur. Pero este tratado nunca fue ratificado, y hasta algunos años después la cuestión del canal no fue arrojada al foro de la discusión internacional con motivo de la dramática empresa de Ferdinand de Lesseps.[28] Ese gran ingeniero se identificó con el proyecto para la construcción de un canal navegable interoceánico en 1879. En ese año se reunió en París un Congreso de Ingeniería Internacional, el cual se declaró en favor de la ruta de Panamá, con disgusto de algunos de los representantes norteamericanos presentes, y preparó el camino para las actividades de los concesionarios franceses que habían llegado a un acuerdo con el gobierno colombiano en el año anterior. Así se proyectó un canal construido con capital europeo y garantizado por potencias del Viejo Mundo. Tras años de discusión, pareció que por fin el sueño de la comunicación a través del istmo estaba a punto de convertirse en una realidad gracias al genio del gran francés.

Pero en los Estados Unidos se observaban esos acontecimientos con recelo y mal humor. Se organizó una compañía rival para la construcción de un canal en Nicaragua, invitaron al general Grant a que aceptara la presidencia, y en agosto, cuando realizaba su famoso viaje alrededor del mundo, éste telegrafió anunciando que estaba dispuesto a aceptarla; en el Congreso comenzaron a oírse voces que invocaban la Doctrina Monroe, especialmente la voz del senador Burnside, de Rhode Island, el desdichado jefe militar de la Unión en Fredericksburg diecisiete años antes. La construcción de un canal con capital europeo bajo la protección de un gobierno europeo o con la autoridad de una carta de privilegio europea era, en opinión de Burnside, "peligrosa para nuestra paz y seguridad". Cinco millones de hombres se unirían contra semejante "intervención extranjera". "Habiendo perfeccionado y fortalecido nuestra propia existencia, habiendo alcanzado un alto nivel de excelencia moral e intelectual, no debemos permitir violación alguna de nuestros derechos en este continente, ni tolerar que en parte alguna de él se den pasos que impidan la progresiva independencia, civil o religiosa." [29]

El lenguaje del senador Burnside puede parecer a algunas personas un poco excesivamente férvido. Pero no cabe duda de que el proyecto de Lesseps excitó considerablemente a los observadores reflexivos de los asuntos públicos. Edwin Lawrence Godkin no era ciertamente jingoísta. Sin embargo, en la *Nation* del 5 de febrero de 1880 escribió con respecto al canal interoceánico: "Debemos estar

dispuestos a protegerlo contra el mal de la revolución local y de la agresión exterior, a apoderarnos de él cuando sea necesario y a defenderlo con buen éxito contra las dos grandes potencias navales del mundo." [30] El senador Bayard, de Delaware, quien más tarde sería secretario de Estado de Cleveland, tampoco era jingoísta. Sin embargo, opinaba lo mismo. "Nuestro poderío puede ser puesto en duda, pero será mantenido. Todos los consejos de la prudencia, por lo tanto, nos exhortan a 'aprovechar la oportunidad' y en tiempo de paz prepararnos para la guerra, pues ése es el modo más seguro de evitarla." [31] La *North American Review* no era una publicación combativa, pero adoptó la misma actitud que Bayard y Godkin.[32] El *New York Times* no era un diario sensacionalista, y, no obstante, también se opuso al proyecto de Lesseps. En el Congreso, un diluvio de proyectos de resolución testimonió el estado del sentimiento popular. Cauteloso y conservador, el presidente Hayes y su igualmente cauteloso y conservador secretario de Estado, Evarts, se declararon categóricamente en favor de un canal bajo el control de los Estados Unidos. El Presidente escribió en su mensaje del 8 de marzo de 1880: "Los Estados Unidos no pueden acceder a entregar su control a ninguna potencia europea ni a ninguna combinación de potencias europeas . . . El capital invertido por corporaciones o ciudadanos de otros países en una empresas como ésa tiene que buscar en gran escala la protección de una o más de las grandes potencias mundiales. Ninguna potencia europea puede intervenir para prestar tal protección sin adoptar en este continente medidas que los Estados Unidos juzgarían completamente inadmisibles." Este lenguaje era bastante preciso. Pero Hayes, aunque en general era frío, fue más adelante. "Un canal interoceánico a través del itsmo americano —declaró— cambiará esencialmente las relaciones geográficas entre las costas del Atlántico y del Pacífico de los Estados Unidos y entre los Estados Unidos y el resto del mundo. Sería la gran vía pública oceánica entre nuestras costas del Atlántico y el Pacífico y virtualmente una parte del litoral de los Estados Unidos. Nuestro interés meramente comercial en ello es mayor que el de todos los demás países, en tanto que sus relaciones con nuestro poderío y nuestra prosperidad como nación, con nuestros medios de defensa, nuestra unidad, nuestra paz y nuestra seguridad son cuestiones de importancia suprema para el pueblo de los Estados Unidos." [33]

En esta importante declaración, a pesar de sus términos enérgicos, no se mencionaba, como se observará, la Doctrina Monroe. Hayes nunca relacionó la Doctrina con el canal. Pero hubo muchas personas que lo hicieron. En realidad, no es exagerado decir que la cuestión del canal dio origen a la literatura sobre los principios de 1823 más voluminosa que había aparecido hasta entonces. Tres discusiones se publicaron en los periódicos en el otoño de 1879 y en la primavera de 1880, y un año después, John A. Kasson, un miembro

importante del Congreso y dirigente republicano, publicó en la *North American Review* dos artículos en los que trataba de demostrar la aplicabilidad de la gran fórmula estadounidense a la cuestión del istmo. El lenguaje de este hombre sereno y sensato con respecto a la Doctrina merece ser citado. "En todos los conflictos del interés europeo con el norteamericano en los dos continentes occidentales —declaró—, nuestros compatriotas apelan a la Doctrina Monroe. La citan como el criterio supremo, indiscutible e irreversible de nuestra unión nacional. Entre las muy pocas máximas que sirven para guiar a la opinión pública en nuestro país, ésta ocupa el lugar principal... Ha arraigado también firmemente en la opinión popular. Un presidente de los Estados Unidos que apele justamente a ella en una emergencia no podría dejar de contar con la adhesión unánime de los ciudadanos patriotas, inclusive en presencia de una guerra consecuentemente inminente." [34]

Opiniones como éstas hallaban eco en el Congreso de los Estados Unidos; eran expuestas en las resoluciones de las cámaras y afirmadas en las audiencias de las mismas. Indicaban un tremendo interés popular e iban a llevar más pronto o más tarde a la acción diplomática. Para cuando dejó el poder el gobierno de Hayes, la trama se había espesado decididamente. Evarts había tratado de llegar a un acuerdo con Colombia acerca de un canal norteamericano; el ministro colombiano en Washington declaró que su gobierno se adhería a la Doctrina Monroe,[35] pero cuando firmó un protocolo que reconocía en un lenguaje un tanto absoluto la posición especial de los Estados Unidos fue más allá de donde se atrevían a ir los gobernantes de Bogotá y el instrumento que había negociado fue sometido a numerosas mutilaciones por parte del Senado colombiano. Los temores a la hegemonía de los Estados Unidos se albergaban en los pechos de los estadistas de Colombia, y cuanto más se oponían los Estados Unidos a la garantía europea de un canal, tanto más deseable parecía esa garantía. Dichman, el ministro estadounidense, informó que se iban a realizar negociaciones con las principales cortes del Viejo Mundo con miras a la neutralización del canal proyectado, y, ante esa situación, el secretario Blaine, sucesor de Evarts, se apresuró a aclarar la posición de los Estados Unidos. Declaró de una manera un tanto extravagante que un tratado de garantía internacional sería considerado como "una alianza contra los Estados Unidos" y "como una indicación de sentimiento inamistoso". Y luego, en un lenguaje que sugiere claramente la Doctrina Monroe, el secretario de Estado señaló que "si bien... observa la neutralidad más estricta con respecto a las complicaciones en el exterior, es la convicción arraigada de este gobierno, desde hace largo tiempo, que cualquier extensión hasta nuestras costas del sistema político con el que las grandes potencias han dirigido y determinado los acontecimientos en Europa, implicaría un peligro para la paz y el bienestar de

esta nación". Al ordenar a los representantes de los Estados Unidos que dieran una "expresión discreta" a estas opiniones, el despacho añadía que la política indicada "no es más que la adhesión pronunciada de los Estados Unidos a los principios hace mucho tiempo enunciados por la autoridad más alta del gobierno, y ahora, en opinión del Presidente, firmemente confirmados como una parte integral de nuestra política nacional".[36]

Este esfuerzo para relacionar la Doctrina Monroe con la cuestión del canal y para hacer hincapié en esa relación ante las potencias extranjeras no fue particularmente eficaz. Las potencias continentales no respondieron a esas representaciones. Lord Granville, el ministro de Relaciones Exteriores británico, tras una de esas largas y molestas demoras que con demasiada frecuencia caracterizaban los modales diplomáticos británicos con respecto a los Estados Unidos, contestó que "el asunto en cuestión ya ha sido resuelto por los compromisos del Tratado Clayton-Bulwer".[37] Y en eso quedó el asunto durante un tiempo, y en sus instrucciones del 10 de noviembre a Lowell, Blaine se apartó de los principios de 1823 para solicitar la modificación de las disposiciones del tratado de 1850.

Pero Frelinghuysen, quien se hizo cargo de la Secretaría de Estado a fines de 1881, probó imprudentemente la táctica que había demostrado no ser demasiado eficaz cuando la había empleado su predecesor. En una larga instrucción del 8 de mayo de 1882 puso otra vez al dogma de Monroe en el centro del cuadro y provocó una discusión nueva y, por el resultado, no demasiado afortunada.

> "Las opiniones que abrigaba el presidente Monroe —replicó lord Granville en un lenguaje que no carecía de lógica— no siempre han sido aceptadas por sus sucesores; ni siempre han abrigado las mismas opiniones el Congreso norteamericano ni los secretarios de Estado de los Estados Unidos; pero el mero hecho de que entre este país y los Estados Unidos se concluyese en 1850 (veintisiete años después de haber sido enunciada la llamada 'Doctrina Monroe') un tratado con el propósito expreso de establecer comunicación por medio de un canal de navegación a través del istmo de la América Central, y de la protección conjunta que podía hacerse de tal comunicación, es una prueba clara de que ni el gobierno norteamericano de esa época ni el Congreso de los Estados Unidos que aprobó ese tratado consideraban que las declaraciones del presidente Monroe en 1823 les impedían convenir en un tratado como ése con una o más de las potencias europeas. ¿Cómo se puede decir, por lo tanto, al presente, que el tratado Clayton-Bulwer se oponía a la Doctrina Monroe?"[38]

El esfuerzo para utilizar la autoridad del nombre de Monroe en defensa de un canal controlado por los Estados Unidos debe ser considerado desafortunado; como Buchanan había fracasado en 1854, como Seward fracasó en 1861, así también fracasó Frelinghuysen en 1882 cuando trató de inyectar los principios de 1823 en una discusión internacional. Y se debe declarar con franqueza que la actitud que había asumido no contaba con el apoyo unánime de sus compa-

triotas y que en el exterior provocó comentarios amistosos. En los Estados Unidos hubo, desde el principio, escépticos con respecto a la aplicabilidad de la Doctrina a la cuestión del canal. E. L. Youmans, el competente director de *Popular Science Monthly*, desdeñaba la idea;[39] así hacía también Allen Thorndike Rice, el director de *North American Review*,[40] y el venerable Gustave Koerner, cuyo comentario derivaba su autoridad del hecho de que había sido ministro en España durante los años de la guerra civil.[41] Con hombres como éstos, alineados en el otro lado de la controversia, no es sorprendente que el comentario periodístico europeo coincidiese con ellos. La *Edinburgh Review* declaró que la apelación a la Doctrina era "singularmente inapropiada",[42] y un artículo erudito publicado en el *Preussische Jahrbücher*, escrito con mucha imparcialidad, llegaba a la misma conclusión;[43] y en otra revista alemana, un escritor se entregó a un contundente ataque a los principios de 1823, de los que dijo que no eran más que propaganda en favor de las ideas democráticas y protestantes y de la hegemonía de los Estados Unidos y los declaró incompatibles con la paz en el Nuevo Mundo.[44]

Sin embargo, a pesar de las refutaciones de la tesis en el país y en el exterior, la idea de que el dogma de Monroe estaba vinculado con la cuestión del istmo arraigó y la reiteró un norteamericano tan distinguido como Theodore Roosevelt en los debates de fines del siglo XIX que finalmente llevaron a la abrogación del Tratado Clayton-Bulwer y a la conclusión de otro convenio que dio a los Estados Unidos lo que deseaban: el dominio ininterrumpido y no desafiado de cualquier canal interoceánico. Por lo tanto, aunque podamos no estar de acuerdo con la lógica de quienes inyectaron la Doctrina en la discusión de 1880 y 1881, debemos reconocer que la invocación de la misma fue un factor que contribuyó a cristalizar la opinión pública estadounidense. En realidad, debemos reconocer algo más. Debemos conceder que los intereses de los Estados Unidos fueron bien servidos por esa invocación. Era conveniente, muy conveniente, que un canal navegable a través del istmo en el Nuevo Mundo fuese controlado por este país; a quienes se consagraron a ese fin les animaba un claro sentido de la realidad; y serían verdaderamente pocos los estadounidenses que en la actualidad, en esta época de la fuerza triunfante y de posible amenaza exterior, no estuvieran dispuestos a admitir que la habilidad de estadistas de Hayes, de Blaine, de Garfield, de Frelinghuysen, de McKinley y Hay en épocas posteriores, y de Roosevelt mismo, tenía directamente en vista una finalidad conveniente. De acuerdo con la lógica más estricta, se podría demostrar que no había por qué ligar la cuestión del canal con los principios de 1823, pero a pesar de eso no lamentaremos que así se hiciera. Después de todo, la lógica no es la vida.

No tenemos por qué seguir el curso de la cuestión del canal en sus detalles desde 1882. El gobierno de Arthur reforzó su nota diplo-

mática negociando en 1884 el famoso Tratado Frelinghuysen-Zavala con Nicaragua, con miras a un canal de propiedad y dirección estadounidenses y que constituía una clara violación del Tratado Clayton-Bulwer; pero no pudo conseguir el asentimiento del Senado a un acuerdo que violaba tan descaradamente un convenio anterior, y el gobierno de Cleveland volvió a una política más prudente. El proyecto de Lesseps encontró serios obstáculos y por fin fracasó en medio de un gran escándalo; el peligro de un canal de propiedad de los franceses y manejado por ellos se evaporó. En realidad, el gobierno francés nunca había intervenido en el proyecto; solo dos semanas después del mensaje de Hayes, el ministro francés en Washington, Outrey, había dado la seguridad de que su gobierno "de ningún modo se propone intervenir en ello (es decir, en el proyecto del canal) ni darle apoyo alguno, directo ni indirecto".[45]

La teoría de la no trasferencia y la teoría de un canal controlado por los estadounidenses son dos de las nuevas expresiones de los principios de 1823 en los años transcurridos desde 1865 hasta 1895; a esas dos debe agregarse una tercera, solo esbozada y todavía no diseñada. Es la teoría de la acción preventiva, como se la puede llamar; la teoría de que, para evitar situaciones embarazosas, los Estados Unidos debían anticiparse para impedir el empleo de la fuerza armada por las potencias europeas en el Nuevo Mundo. No era la teoría de William H. Seward, como ya hemos visto; no se plasmó en una forma completa hasta el gobierno de Theodore Roosevelt; pero comenzaba a aparecer en el periodo que estamos examinando. Hay algunos episodios que contribuyen a aclarar esto.

El primero de ellos es la actitud asumida por el secretario Fish con respecto a un posible frente diplomático común de las potencias europeas contra Venezuela en 1871. Esa república, en la época de que hablamos, era presa de una de sus guerras civiles más feroces, en la que, como podía esperarse, la propiedad y las personas de los extranjeros no habían salido incólumes. El primero de junio, el barón Gerolt, el enviado alemán en Washington, habló con el secretario Fish acerca de una circular enviada por su gobierno a sus representantes en Londres, Florencia, Madrid y Copenhague "proponiendo un movimiento conjunto y concertado para reclamar a Venezuela un gobierno más ordenado"[46] y una observancia mejor de sus compromisos. No puso enteramente en claro si se pensaba apelar a la coerción, pero, por lo menos una vez, en el curso de su conversación aludió a "una flota combinada" y a "cañones".[47] También preguntó si los Estados Unidos estarían dispuestos a recibir tal propuesta.

En respuesta a esa insinuación, el secretario de Estado Fish no negó el derecho de Alemania a hacer representaciones diplomáticas a Venezuela e inclusive a librar una guerra contra ella, pero declaró que "los Estados Unidos no podían contemplar con indiferencia cualquier combinación de potencias europeas contra un Estado ameri-

cano;" [48] si la propuesta de Alemania tendía a "una violenta demostración de coerción por una combinación de Estados europeos, los Estados Unidos no podían contemplarla con indiferencia".[49] En este lenguaje puso de manifiesto claramente la aversión de Estados Unidos a una acción común de Estados europeos para reparar perjuicios en el Nuevo Mundo. Cuatro años después, cuando los entusiastas venezolanos armaron camorra con Holanda y cuando amenazaba una acción militar, Fish ofreció sus buenos oficios para evitar el uso de la fuerza por parte de los holandeses.

La acción de Fish fue emulada por Evarts, su inmediato sucesor, y de una manera todavía más llamativa, por James G. Blaine. Evarts ofreció sus buenos oficios en 1877 en una disputa entre los gobiernos alemán y nicaragüense que parecía que iba a llevar a una acción coercitiva; Blaine actuó con energía cuando una nueva situación crítica llamó una vez más la atención hacia los asuntos de Venezuela. En el año 1880, esa república revisó su lista de pagos a sus diversos acreedores y al mismo tiempo hizo la propuesta de que los Estados Unidos recibieran y pagaran las cantidades debidas a los gobiernos respectivos. En respuesta a esta solicitud, el Departamento de Estado fue más allá de la sugestión original, y en junio, influido sin duda por las profecías de mal agüero provenientes de Caracas sobre una acción coercitiva que no sería "otra cosa que una ocupación de territorio americano por un Estado europeo",[50] se ofreció a asumir la administración directa de los derechos de aduana venezolanos. La idea, tan importante en el siglo xx, murió, recién nacida, en esa época; el secretario de Estado Frelinghuysen, que sucedió pronto a Blaine, no se mostraba favorable a ella; los venezolanos no parecían entusiasmados; se consideraron factibles otros recursos para satisfacer a los Estados acreedores. Pero el punto de vista que había tomado el "hombre de Maine" era, en esencia, una nueva interpretación de la Doctrina Monroe.

No debemos imaginarnos, sin embargo, que, hablando en general, los Estados Unidos, en el período de que estamos tratando, realizaban una política consecuente que tendía a desalentar toda exhibición de fuerza contra las repúblicas americanas por parte de los Estados del Viejo Mundo. El repetido castigo de los haitianos, por ejemplo, no parece haber sido contemplado con mucha emoción en Washington. Francia, en 1869; [51] España, en 1871; [52] Alemania, en 1872; [53] Gran Bretaña, en 1877; [54] Francia, España y Gran Bretaña, de acuerdo, en 1883;[55] Rusia, en 1885,[56] y Gran Bretaña, otra vez en 1887,[57] recurrieron a la fuerza o a la amenaza de la fuerza contra los políticos negros de Puerto Príncipe sin una palabra de protesta por parte del Departamento de Estado. Los británicos, en 1874; los alemanes, en 1878; los franceses, en 1882, realizaron gestos amenazadores contra los nicaragüenses sin despertar inquietud alguna en los Estados Unidos. Los italianos mantuvieron

en 1886 con Colombia una breve pendencia que no provocó mención alguna de la Doctrina Monroe. Los franceses apelaron a medidas coercitivas contra la República Dominicana en 1893 sin que en Washington se levantara una mano para impedirlo. En principio, los Estados Unidos no opusieron veto alguno durante el siglo XIX al castigo de los ingobernables Estados del Nuevo Mundo por sus fechorías o su turbulencia. Se sugería un nuevo punto de vista, pero todavía no había cristalizado en una doctrina.

Y ahora llegamos a la última de las nuevas interpretaciones significativas de los principios de 1823 que caen dentro del periodo que estamos considerando: la famosa controversia con Gran Bretaña acerca de la frontera entre Venezuela y la Guayana. El caso exige que se lo relate con algún detalle, y es necesario esbozar sus antecedentes. Las primeras discusiones con respecto a la cuestión se produjeron en la década de 1840. En esa época, el geógrafo británico sir Robert Schomburgk había trazado una línea fronteriza, y esa línea quizá no era mezquina para Gran Bretaña. Pero Venezuela había protestado, y el gobierno británico, al que no excitaba muy violentamente el asunto, propuso una avenencia. Esa avenencia fue rechazada; en 1850, ambas partes convinieron en no inmiscuirse en el territorio en disputa y siguió un largo período de silencio. Pero en 1875, el gobierno colonial de la Guayana Británica envió una pequeña fuerza a la zona disputada para volver a capturar a un delincuente, y de Caracas surgieron protestas inmediatas, acompañadas por alegatos de que la frontera británica estaba en el Maroco, muy al este de la línea trazada por Schomburgk. Algún tiempo después se descubrió oro en la región en disputa, y aunque la presencia de ese mineral no podía alterar los aspectos legales o morales de la cuestión, es un hecho histórico que los ministerios de Relaciones Exteriores responden a veces a impulsos ajenos a la esfera legal y moral. Se produjeron nuevas discusiones entre los gobiernos venezolano y británico; no se puede decir que toda la razón estuviera de un lado y toda la sinrazón, del otro; Gran Bretaña se mostró, en un momento por lo menos, dispuesta a ceder la desembocadura del Orinoco y a fijar la frontera muy al este de la línea de 1841, pero los venezolanos eran intransigentes y persistentes; disgustados con los esfuerzos para llegar a una negociación, los británicos reaccionaron proclamando la línea de Schomburgk como la frontera en 1886 y siguió la ruptura de relaciones.

Durante todo este período de discusión, las autoridades de Caracas no olvidaron el interés de los Estados Unidos por la Doctrina Monroe. En 1876,[58] en 1880,[59] en 1881,[60] en 1884,[61] en tres ocasiones diferentes en 1887,[62] los ministros venezolanos en Washington apelaron, a veces explícitamente y otras veces en términos no tan precisos, a los principios de 1823. En su mayoría, sobre todo al comienzo, esas apelaciones estuvieron lejos de ser eficaces. Cuando

terminó su desempeño del cargo, el secretario de Estado Evarts aludió ciertamente, en una nota al ministro venezolano, al "profundo interés con que contemplan los Estados Unidos todas las transacciones que tienden a intentos de intrusiones de las potencias extranjeras en el territorio de alguna de las repúblicas de este continente", y declaró que "este gobierno no podía mirar con indiferencia la adquisición por la fuerza de tal territorio por parte de Inglaterra".[63] Pero no siguió acción alguna. Bajo el secretario Frelinghuysen hubo sugestiones de arbitraje, pero también una gran cautela para ir más allá. Al ministro venezolano, ciertamente, Frelinghuysen le declaró en una ocasión que si bien la posición moral de los Estados Unidos en estas cuestiones era muy conocida mediante la enunciación de la Doctrina Monroe... la acción oficial en la dirección de aplicar la doctrina a un caso especulativo sería claramente "inoportuna".[64] El secretario de Estado Bayard, quien dirigió la política de los Estados Unidos en 1886 y 1887, estaba acaso ligeramente más excitado. Hacia el final del primero de los años mencionados llamó la atención del gobierno británico sobre "las doctrinas que anunciamos hace dos generaciones, a instancias y con el cordial apoyo y la aprobación del gobierno británico", y unió a eso la seguridad de que esas doctrinas no habían "perdido nada de su fuerza o importancia en el trascurso del tiempo".[65] Pero estas frases sugestivas eran seguidas por expresiones de confianza en la buena fe británica y una insinuación de que podían ser aceptados los buenos oficios de los Estados Unidos para el arreglo de la controversia. La ruptura de las relaciones entre Gran Bretaña y Venezuela hizo improbable la aceptación de esa insinuación, y en febrero de 1887, realmente, lord Salisbury la rechazó definitivamente.

En general, la controversia siguió hirviendo a fuego lento durante seis años, entre 1887 y 1893. El Congreso tomó por primera vez nota del asunto en 1888, cuando la Cámara de Representantes aprobó una resolución pidiendo información y refirmando la Doctrina Monroe.[66] El secretario Bayard confesó su "grave inquietud" [67] en un despacho a Phelps, ministro norteamericano en Londres, más o menos en el mismo periodo; el ministro de Venezuela en Washington continuó redactando notas diligentes en las que los principios de 1823 figuraban prominentemente.[68] Durante un momento, en el otoño de 1891, pareció que el secretario Blaine, quien se dedicaba profesionalmente a retorcer la cola del león, podía interesarse por el asunto, pero no tardó en recuperar su tranquilidad, y en enero de 1892 ordenó a Scruggs, ministro estadounidense en Caracas, que no manifestase opinión alguna sobre la cuestión fronteriza.[69] El secretario Gresham, cuando recibió, como sucedió pronto, nuevos pedidos para que defendiera la honradez norteamericana de la perversidad europea, pareció durante un tiempo, aunque solo moderadamente, interesarse por el asunto; y en el mensaje del presidente Cleveland,

en 1894, solo se insinuaba una renovación del ofrecimiento de los buenos oficios de los Estados Unidos.

Pero en el otoño del año mencionado en último término comenzaron a ponerse en movimiento nuevas fuerzas; y en particular, el gobierno de Venezuela contrató para que defendiera su causa a una persona a la que el vulgo podría describir como un propagandista, pero que para los venezolanos, por supuesto, se dedicaba legítimamente a educar a la opinión pública norteamericana. Ese caballero era William L. Scruggs, anteriormente ministro norteamericano en Caracas. Al ser separado de su puesto con la asunción del poder por parte de los demócratas, en agosto de 1894 se convirtió en el consejero legal y el agente especial del gobierno venezolano en Washington. En octubre ya había preparado y difundía un folleto titulado *Las agresiones británicas en Venezuela o la Doctrina Monroe puesta a prueba*. Ese folleto llegó a los directores de diarios y revistas, apareció en la correspondencia de los miembros del Congreso, se abrió camino hasta los escritorios de los gobernadores de los diversos Estados, ocupó un lugar en las estanterías de los clubes y de las bibliotecas y se vendía en los quioscos de periódicos. Alcanzó cuatro ediciones antes de noviembre. Pero Scruggs no se contentó con eso. En enero consiguió el apoyo de un miembro del Congreso, Livingston, de Georgia, y el 10 de ese mes este político presentó un proyecto de resolución recomendando "muy encarecidamente" el arbitraje entre Gran Bretaña y Venezuela; [70] el 6 de febrero, ese proyecto de resolución fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Representantes.[71] El abandono de la Doctrina Monroe, declaró Livingston, sería "un abandono tal del prestigio nacional que nos convertiría en el objeto de burla del mundo civilizado"... Estaba seguro de que "el pueblo de los Estados Unidos nunca aprobaría semejante acto de pusilanimidad".[72] Fuera lo que fuese, lo que podía hacer el pueblo de los Estados Unidos, el miembro del Congreso estaba en lo cierto con respecto a sus políticos: el 13 de febrero tuvo la satisfacción de ver que su proyecto de resolución era aprobado por el Senado, también en él por unanimidad; [73] y el 14 lo firmó el presidente Cleveland.[74] La acción del Congreso produjo su reacción en la prensa; en marzo, los diarios comenzaron a salir a la defensa de la Doctrina Monroe; [75] el 20 de ese mes se discutió la cuestión en el gabinete; y algún tiempo después, el carácter un tanto letárgico pero resuelto del primer magistrado de la República fue excitado por una entrevista con Scruggs mismo.[76] El secretario de Estado, Gresham, hasta entonces indiferente, comenzó a preparar una nota para Gran Bretaña acerca de la cuestión venezolana, y es posible que su muerte prematura en mayo aplazase una crisis auténtica en nuestras relaciones con la corte de Saint James.

Pero Gresham, cualesquiera que fueran sus propósitos, habría sido suave en su manera; su sucesor, Richard Olney, era más nota-

ble por su franqueza que por su moderación, y su natural acerbidad de carácter quizá fuera estimulada por el espíritu de rivalidad partidista. Pues cuando se puso a redactar sus instrucciones para Bayard en Londres, apareció en la *North American Review* un artículo escrito por el joven senador Henry Cabot Lodge.[77] Ese artículo se caracterizaba quizá principalmente por el número y la crasitud de sus errores históricos al trazar la evolución de la Doctrina Monroe, pero se distinguía también por una violenta denuncia del imperialismo británico y la acusación directa de que la finalidad de la política británica era el dominio de la desembocadura del Orinoco. "El pueblo norteamericano —concluía el senador— no está dispuesto a abandonar la Doctrina Monroe o a renunciar a su supremacía legítima en el hemisferio occidental. Al contrario, está dispuesto a luchar para mantener ambas cosas." [78]

Que el lenguaje de Lodge influyó concretamente en Olney, es algo que no se puede probar, pero la nota que preparó para lord Salisbury estaba escrita con un espíritu análogo; y aunque cuando se la mostró al Presidente, éste sugirió "una fraseología un poco más suavizada aquí y allá",[79] no fue modificada sustancialmente mediante la discusión y se la envió a Bayard el 20 de julio de 1895.

El secretario de Estado incorporó a esa notable instrucción una descripción histórica de la Doctrina Monroe. Esa descripción atrae la atención, pero no siempre impone la aprobación del historiador; sin embargo, era menos notable que las conclusiones que se sacaron de ella. Sigue siendo en la actualidad una cuestión discutible si la disputa sobre la frontera entre Gran Bretaña y Venezuela estaba, como afirmaba Olney, "desde cualquier punto de vista muy dentro del alcance y el espíritu del precepto (de la Doctrina) tal como ha sido aceptado y practicado uniformemente".[80] Aunque el coronel Lindbergh podría aprobar la observación, la declaración de que "la distancia y tres mil millas de océano intermedio hacen artificial e inconveniente toda unión política permanente entre un Estado europeo y otro americano", estaba muy lejos de ser, en vista de la relación entre Gran Bretaña y Canadá, una proposición "que difícilmente podía ser negada".[81] Tampoco eran las generalizaciones de Olney sobre la Europa monárquica y la América democrática tan convincentes en 1895 como lo habían sido en 1823. La declaración de que las repúblicas de la América latina eran, "por la proximidad geográfica *(sic)*, la simpatía natural *(sic)*, la semejanza de las constituciones gubernativas" *(sic)*, las "amigas y aliadas" de los Estados Unidos no dejaba de ser un tanto exagerada. Y esas repúblicas, celosas como eran de su independencia, no habrían aceptado sin alguna objeción la afirmación de que "los Estados Unidos son prácticamente soberanos en este continente y su mandato es ley para los súbditos a los que limita su interposición".[82]

Pero Olney no escribía un opúsculo histórico, sino una comu-

nicación diplomática para instrucción de Gran Bretaña, y también —uno no puede menos de creerlo— para edificación del pueblo de los Estados Unidos. Como abogado agresivo que era, planteó el caso en términos del máximo vigor, trató de excitar el lánguido interés de lord Salisbury y el orgullo de sus compatriotas. El cuadro que pintó de las consecuencias del buen éxito británico en la controversia con Venezuela era ciertamente espeluznante.

"Las desastrosas consecuencias de tal estado de cosas son evidentes —escribió—. La pérdida de prestigio, de autoridad y de importancia en los consejos de la familia de naciones sería la menor de ellas. A nuestros únicos rivales en la paz así como nuestros enemigos en la guerra se los encontraría situados en nuestras puertas mismas. Hasta ahora, en la historia nos hemos eximido de las cargas y los males de los grandes ejércitos permanentes y de todos los otros accesorios de las instituciones bélicas enormes... Pero con las potencias de Europa acampadas permanentemente en territorio americano no se puede esperar que continúen las condiciones ideales de las que hemos disfrutado hasta ahora. También nosotros tenemos que armarnos hasta los dientes, también nosotros tenemos que convertir la flor de nuestra población masculina en soldados y marineros, y al retirarlos de las diversas actividades del trabajo pacífico también nosotros tenemos que aniquilar prácticamente una gran parte de la energía productora de la nación." [83]

Creo que serán pocos los norteamericanos que al leer ahora esta famosa instrucción no encuentren su lenguaje un poco exagerado en relación con una disputa sobre límites entre Venezuela y Gran Bretaña y acerca de un territorio en gran parte selvático y alejado de la civilización; pero la conclusión de Olney era menos extrema que sus premisas, pues lo que pedía a los británicos era, después de todo, nada más ni nada menos que el arbitraje en el asunto en disputa. Pedía eso en un tono que era todo menos persuasivo; la amenaza de la fuerza se dejaba ver en las últimas líneas de la nota que describía la afirmación de derechos británica como "perjudicial para los intereses de la población de los Estados Unidos así como opresiva en sí misma"; [84] apenas estaba velada en la frase que declaraba que "si bien las medidas necesarias o adecuadas para la vindicación de esa política (es decir, la Doctrina Monroe) deben ser determinadas por otra rama del Gobierno, corresponde claramente al poder ejecutivo no dejar de hacer nada que pueda tender a hacer semejante determinación innecesaria"; [85] pero la demanda presentada por los Estados Unidos no era, después de todo, una petición a la que el gobierno británico no podía acceder dignamente.

Sin embargo, lord Salisbury, quien dirigía la política exterior de Gran Bretaña en 1895, era un conservador británico del tipo más altanero. Hombre experto en el juego diplomático, lo dejaba tan impasible la fanfarronada como inmutable el idealismo engañoso. Era difícil inducirlo a la acción, y aunque la comunicación de la nota de Olney fue seguida en el curso del tiempo por una inequívoca polémica de prensa contra Gran Bretaña, el ministro de Relaciones

Exteriores británico dejó que pasaran meses antes que se dignara responder a la comunicación del secretario de Estado norteamericano. Para hacerle justicia, diremos que, al parecer, se proponía tener lista su respuesta para el gobierno haciéndola coincidir con la apertura del Congreso en noviembre, pero, por casualidad o por ignorancia, hubo una equivocación con respecto a la fecha de la reunión de ese cuerpo, y aunque la respuesta fue redactada el 26 de noviembre, se envió por correo en vez de por cable y no llegó a Washington cuando comenzaron las sesiones. Que Olney y Cleveland se sintieran algo mortificados por la manera de proceder de ese caballero, tal como a ellos les pareció, era natural; y su resentimiento difícilmente podía ser mitigado por el lenguaje del ministro de Relaciones Exteriores británico. Pues lord Salisbury, en un tono indudablemente de seguridad absoluta y quizá desdeñosamente condescendiente, procedía a contradecir los argumentos de Olney de manera resuelta. Declaraba que la Doctrina Monroe no tenía que ver con el caso más que las flores que brotan en la primavera. La cuestión consistía "simplemente en la determinación de la frontera de una posesión británica que pertenecía al Trono de Inglaterra desde mucho tiempo antes que comenzara a existir la República de Venezuela".[86] Argüir así era ya bastante malo, pero seguía algo todavía peor y más molesto para los sentimientos del Presidente y su consejero. No contento con negar la pertinencia de la Doctrina Monroe en el caso de la controversia sobre los límites de la Guayana, Salisbury pasaba a recusar la Doctrina Monroe en general. "En las observaciones que he hecho —decía uno de los párrafos más significativos de la nota del 26 de noviembre— he argüido basándome en la teoría que la Doctrina Monroe misma es sólida. Sin embargo, no se debe entender que yo he expresado aceptación alguna de ella por parte del gobierno de Su Majestad. Se la debe mencionar siempre con respeto, a causa del distinguido estadista al que se la debe y a la gran nación que la ha adoptado en general. Pero el derecho internacional se funda en el consentimiento general de las naciones, y ningún estadista, por eminente que sea, y ninguna nación, por poderosa que sea, son competentes para insertar en el código del derecho internacional un principio nuevo que nunca fue reconocido anteriormente y que desde entonces no ha sido aceptado por el gobierno de ningún otro país . . . El Gobierno de los Estados Unidos no tiene derecho a afirmar como una proposición universal, con referencia a algunos Estados independientes por cuya conducta no asume la responsabilidad, que sus intereses están necesariamente comprometidos en lo que pueda acontecer a esos Estados simplemente porque están situados en el Hemisferio Occidental."[87] Semejante lenguaje difícilmente podía ser otra cosa que hiriente; y aunque el ministro de Relaciones Exteriores británico, en una frase más grata que la mayoría de las que había escrito, admitía que los cambios en la distribución terri-

torial del Nuevo Mundo eran "muy inconvenientes",[88] no era equívoca su recusación de los principios de 1823 ni su negativa a arbitrar la disputa con Venezuela. Estaba en lo cierto en su alegación (y al presente lo admitirían la mayoría de los norteamericanos) de que la Doctrina Monroe no era derecho internacional, pero se había mostrado más ansioso de ganar tantos en una discusión diplomática que de facilitar el arreglo de una controversia peligrosa; se había ocupado de silogismos más bien que de la esencia del asunto; y su tono imperioso, por satisfactorio que fuera para su orgullo y su inteligencia, iba a demostrar qeu no era útil para Gran Bretaña y ni siquiera capaz de ser mantenido en la práctica a medida que se desarrollaban los acontecimientos. El presidente Cleveland, ciertamente, "se enojó del todo" cuando leyó la respuesta de lord Salisbury, y en el Congreso y en la prensa, aunque no se habían hecho públicos los términos de la contestación británica, crecía el clamoreo contra Gran Bretaña. Era evidente que se aproximaba una crisis auténtica en las relaciones de los Estados Unidos con Gran Bretaña.

Es cierto que acá y allá se hacía oír ocasionalmente la voz de la moderación. El embajador Bayard trató de mitigar el ardor del gobierno en una carta que escribió al Presidente el 5 de diciembre. "Nuestra dificultad —decía— está en el carácter completamente indigno de confianza de los gobernantes y del pueblo venezolanos, lo que da por resultado una responsabilidad indefinible y, por lo tanto, peligrosa por el manejo por ellos de sus propios asuntos."[89] John Bassett Moore, el más distinguido de los jurisconsultos en derecho internacional de los Estados Unidos, trató de convencer al gobierno de lo erróneo de sus métodos por medio de una carta al director general de Correos. Señalaba la extravagancia de las pretensiones venezolanas en el curso de la controversia, la falta de precedentes para el arbitraje de una disputa de límites donde no se había determinado previamente línea divisoria alguna; el hecho de que en lo que se refería a la desembocadura del Orinoco (el punto de mayor sensibilidad geográfica), Gran Bretaña había ofrecido frecuentemente cederla.[90]

Pero el Presidente y el secretario de Estado no se hallaban en un estado de ánimo propicio para escuchar esos consejos, y el 17 de diciembre el Presidente envió al Congreso un mensaje en el que refirmaba la posición de los Estados Unidos, defendía la Doctrina Monroe como hallando "su reconocimiento en los principios del derecho internacional, que se basan en la teoría de que cada nación tendrá protegidos sus derechos y atendidas sus justas reclamaciones", y ponía en claro, fuera de toda duda, que los Estados Unidos estaban dispuestos, en el caso de que Gran Bretaña se negara a someter a arbitraje su disputa con Venezuela, a examinar todo el asunto independientemente, por medio de una comisión investigadora que informaría al respecto en el plazo más breve posible.

"Cuando ese informe sea presentado y aceptado —declaraba el Presidente— será, en mi opinión, el deber de los Estados Unidos oponerse por todos los medios de que dispone, como una premeditada agresión a sus derechos e intereses, a la apropiación por parte de Gran Bretaña de cualesquiera tierras o al ejercicio de la jurisdicción gubernativa sobre cualquier territorio que después de la investigación hayamos determinado que pertenece por derecho a Venezuela... Al hacer estas recomendaciones me doy plena cuenta de la responsabilidad en que incurro y me hago cargo vivamente de todas las consecuencias que pueden seguir... Me siento, no obstante, firme en mi convicción de que si bien es penoso contemplar a los dos grandes pueblos de habla inglesa del mundo de otro modo que como competidores amistosos en la marcha de la civilización hacia adelante y fuertes y dignos rivales en todas las artes de la paz, no hay calamidad que pueda procurarse una gran nación igual a la que sigue a una indolente sumisión a la sinrazón y la injusticia y la consiguiente pérdida de la dignidad y el honor nacionales, bajo los cuales se escudan y defienden la seguridad y la grandeza de un pueblo." [91]

El lenguaje de Grover Cleveland halló una respuesta instantánea por parte de la mayoría de la población de los Estados Unidos. Es la terrible responsabilidad de un presidente de los Estados Unidos que con frecuencia puede, si lo desea, llamar en su apoyo a la pasión popular; es posible que un periodo de depresión, como el de 1895, sea uno en el que la apelación al instinto de belicosidad es particularmente fácil, y es cierto que la prensa, con pocas excepciones, aprueba la actitud que se ha tomado. En el Senado, cuando se leyó el mensaje, el habitual decoro de ese cuerpo fue interrumpido por lo que el corresponsal del *Times* de Londres describió "la demostración más espontánea" que recordaban los senadores vivientes.[92] En la Cámara de Representantes se produjo un entusiasmo análogo, y al día siguiente, Hitt, el jefe de los republicanos en la cámara, presentó un proyecto de ley para la creación de la comisión investigadora que deseaba el Presidente y solicitó el consentimiento unánime para su consideración. Entre frecuentes aclamaciones, el proyecto de ley fue aprobado sin un solo voto en contra.[93] En la Cámara alta se produjo casi la misma escena, con frecuentes apelaciones a los principios de 1823.[94] Entretanto, no menos de veintiséis gobernadores estatales, en contestación a una encuesta del *New York World*, declararon su apoyo incondicional al gobierno.[95]

No habría sido sorprendente que el tono provocador del Presidente, el virtual ultimátum que dirigió a Gran Bretaña, hubiese suscitado un fuerte resentimiento entre la prensa y los estadistas de las islas británicas. Tal fue, ciertamente, la reacción inicial en muchas esferas. Diarios como el *Times*, el *Telegraph* y el *Standard* declararon inadmisible la actitud de los Estados Unidos,[96] e inclusive, "monstruosa e insultante".[97] El venerable Gladstone habló de la "asombrosa insensatez" del Presidente.[98] El Primer Lord del Almirantazgo, lord Goschen, se sintió impulsado a tomar precauciones para tener preparada la flota.[99] Pero lord Salisbury, tan poco propenso a la excitación nerviosa como cualquier hombre de la vida


EUROPA

pública británica, expresó, en una fecha tan temprana como el 19 de diciembre, la opinión de que la excitación en los Estados Unidos "se desvanecería".[100] El señor Arthur Balfour, su famoso sobrino, se declaró desde el principio en favor de la conciliación,[101] y sir Vernon Harcourt, el jefe de la oposición liberal, trabajó con sincero fervor desde el comienzo en favor del arreglo pacífico de la dificultad.[102] Entre los políticos británicos no se produjeron explosiones de nacionalismo recalcitrante como entre los norteamericanos, y cuando el *New York World*, sensatamente y con buen espíritu público, telegrafió a ingleses representativos pidiéndoles que expresaran su opinión en favor de la paz, recibió respuesta de eclesiásticos tan destacados como el arzobispo de Canterbury y el obispo de Londres,[103] de políticos eminentes como lord Rosebery y John Redmond; [104] e inclusive un cablegrama del secretario del Príncipe de Gales (más tarde Eduardo VII) y del duque de York (más tarde Jorge V), en el que esas dos grandes figuras, ajenas al campo de la política, y a pesar de las amonestaciones de lord Salisbury, se expresaban en términos inequívocos. "Ellos confían sinceramente y no pueden menos de creer —se les citaba como habiendo dicho esos dos importantes personajes— que la presente crisis será arreglada de una manera satisfactoria para ambos países, y será seguida por el mismo cálido sentimiento de amistad que ha existido entre ellos durante tantos años." [105]

La moderación del sentimiento británico será atribuida por quienes se inclinan a la interpretación económica de la historia como la consecuencia de las grandes inversiones británicas en los Estados Unidos, de la importancia del mercado norteamericano como fuente de materias primas, de la íntima relación entre los intereses bancarios en ambos lados del Atlántico. Que tales vínculos existían, es innegable; que desempeñaron un papel, es igualmente cierto. Pero que esas fueran las únicas causas, parece, por lo menos, dudoso. Algo, en opinión del autor, se debe atribuir al sentimiento, y se puede preguntar muy bien si a fines del siglo XIX no se había hecho muy difícil para el pueblo británico contemplar con complacencia una guerra con los Estados Unidos, con su análogo instinto en favor de la democracia, su lenguaje común y sus vínculos de sangre.

En todo caso, cualquiera que fuera la razón, el gabinete de Salisbury se inclinó ante la voz del pueblo británico; como hombre sólido y práctico que era, Salisbury reconoció que se había equivocado; en el ministerio se ejerció la poderosa influencia de Joseph Chamberlain en favor de la moderación; los dirigentes de la oposición en el Parlamento manifestaban claramente su intención de oponerse con vehemencia a toda adhesión obstinada a las fórmulas de la nota del 26 de noviembre; y justamente a comienzos de enero se produjo la famosa irrupción de Jameson, la incursión de los filibusteros británicos en el Transvaal y el famoso telegrama del Kaiser

al presidente Kruger felicitándolo por el rechazo de los incursores. La prensa británica se dedicó con placer a apalear a Alemania, y quizá su indignación e irritación hicieron algo más fácil una retirada diplomática en las relaciones británicas con los Estados Unidos. Parece un error afirmar que el telegrama a Kruger fue un factor decisivo en el asunto de Venezuela; la corriente se dirigía hacia la conciliación antes que se enviara el telegrama, pero ciertamente no hizo más difícil o menos simpática la tarea del gobierno británico.

La primera maniobra fue muy interesante. Por medio de un intermediario, lord Playfair, lord Salisbury hizo al señor Bayard una propuesta para la reunión de una conferencia internacional de todas las naciones que tenían colonias en América con el tema de la Doctrina Monroe. Gran Bretaña aceptaría las decisiones de esa conferencia y, en realidad, aceptaría la Doctrina misma. A esa conferencia se le podía someter la cuestión de si la controversia sobre los límites con Venezuela entraba en los términos del mensaje de 1823.[106] La propuesta pareció embelesar al ministro de los Estados Unidos. Pensaba que semejante acción "haría (a la Doctrina) obligatoria, no solamente para ellos sino prácticamente para todas las alianzas hechas por potencias europeas, con cualquier pretexto, con el fin de inmiscuirse en el hemisferio occidental".[107]

Pero Olney y Cleveland no tenían la intención de dejarse engañar así. Siguiendo una línea de acción de ningún modo original en ellos y que no fue abandonada por sus sucesores inmediatos, eludieron toda acción que podía someter los principios de 1823 a una definición o una aprobación internacional. Fueron prudentes al obrar así, pues, como veremos pronto, el gran dogma norteamericano no fue recibido en Europa con manifestaciones de arrobamiento, y en una conferencia como la propuesta, los Estados Unidos podían encontrarse, y probablemente se encontrarían, virtualmente aislados. "Los Estados Unidos —contestó Olney cablegráficamente— se sienten satisfechos con el estado legal existente de la Doctrina Monroe, la cual, así como su aplicación a dicha controversia, consideran completa y satisfactoriamente aceptadas por la población de los Continentes Occidentales."[108]

Pero el señor Olney, al mismo tiempo que rechazaba la proposición británica, respondió con otra propia. Los primeros raptos de entusiasmo por el mensaje de Cleveland no habían desaparecido. Las pruebas de disentimiento se habían hecho más fuertes. El mundo académico era, en general, hostil a los principios promulgados por el Presidente;[109] también lo era la voz del clero;[110] la precipitosa declinación de la Bolsa en los días 19 y 20 de diciembre y la liquidación de los valores norteamericanos por los accionistas británicos habían inducido a la reflexión, y ya el 24 de diciembre, lord Pauncefote había informado que comenzaba a fluir "una fuerte corriente subterránea en oposición a la actitud belicosa del Presi-

dente".[111] El secretario de Estado norteamericano no era insensible a todo eso, y el 14 de enero, dos días después de las propuestas de Playfair, sugirió que en el arbitraje que pedían los Estados Unidos se dispusiese "que la ocupación durante largo tiempo de territorio por venezolanos o súbditos británicos sea, con todas las circunstancias acompañantes, tenida en cuenta por el tribunal de arbitraje y se le dé toda la importancia que le corresponde en razón y justicia o en virtud de los principios del derecho internacional".[112] Esta proposición iba a servir de base para cierta cantidad de regateo diplomático, pero ofrecía un punto de partida para la negociación; y tras algunos meses de esfuerzo, durante los cuales la controversia venezolana fue perdiendo poco a poco la atención de la opinión pública y de la prensa, se llegó a un acuerdo en el que se prescribía un periodo de cincuenta años de ocupación como decisivo de derecho. Los británicos, por supuesto, habían argüido en favor de un término de años mucho más breve; en conjunto, el acuerdo final constituyó una victoria para el señor Olney.

El resultado del arbitraje mismo, a su vez, puede pensarse que vindicó, en cierto grado, la posición del gobierno de los Estados Unidos. La frontera trazada no seguía por completo la línea de Schomburgk, sino que excluía a Gran Bretaña de la desembocadura del Orinoco y alteraba substancialmente los límites de la Guayana en el extremo sur; limitaba, en otras palabras, los derechos del gobierno británico. Sin duda, los hombres seguirán discutiendo si esto fue una satisfacción indispensable del interés norteamericano o meramente una satisfacción conveniente del orgullo norteamericano; la política de Cleveland seguirá siendo elogiada por haber preservado los principios de los Estados Unidos y protegido a una república americana débil, o seguirá siendo censurada como una intervención innecesariamente peligrosa y belicosa en una disputa que nada tenía que ver con la Doctrina Monroe ni con el bienestar de este país; pero no se puede negar que la acción emprendida por el Presidente conservó para Venezuela un territorio que de otro modo pertenecería en la actualidad a Gran Bretaña. No deja de ser significativo que una disputa análoga sobre límites entre Francia y el Brasil fuese resuelta pocos años después mediante el arbitraje.

Además, aparte de las otras cosas que se puedan decir al respecto, la crisis de Venezuela tuvo consecuencias trascendentales. Como episodio diplomático, es de primera importancia. En primer lugar, estimuló y despertó el orgullo nacional de los Estados Unidos y señaló el comienzo de esa conciencia nacional más sensible y de ese espíritu más militante que, al cabo de menos de tres años, se iban a poner de manifiesto en la guerra de 1898. Un indicio de este nuevo espíritu se encuentra en la aceleración del movimiento en favor de una marina de guerra mayor que siguió a la enunciación de los principios de 1823. La disparidad entre las fuerzas armadas

de Gran Bretaña y los Estados Unidos era verdaderamente espantosa en 1895. Los norteamericanos, uno se sonroja al escribirlo, solo contaban con un acorazado moderno frente a la poderosa armada británica. Pero el Congreso de 1895-1896 destinó fondos para tres acorazados de primera clase y diez torpederos, y aunque esas consignaciones solo podían ser un comienzo, tienen, no obstante, importancia por sí mismas. La puesta en vigor de la Doctrina Monroe se apoya, fundamentalmente, en el poderío marítimo. Se comenzaba a reconocer este hecho. Era la época de Alfred Thayer Mahan y de su análisis histórico tremendamente influyente del papel de la fuerza naval en los asuntos humanos. Y quienes adoptaban su punto de vista y aceptaban su famosa tesis eran casi invariablemente los amigos de los principios de 1823. Mahan mismo era un discípulo del monroísmo. En parte, a causa de su influencia, y en parte, a causa de los acontecimientos que acabamos de recordar, los estadounidenses comenzaron a darse cuenta de la necesidad de apoyar su dogma favorito con la fuerza física.

En el exterior, el mensaje de Venezuela constituyó un recuerdo, un recuerdo llamativo y categórico, de la importancia que tenía la Doctrina Monroe en la política exterior de los Estados Unidos. Antes de terminar nuestro relato de la crisis venezolana debemos ver cómo reaccionó la opinión en Europa y en la América latina.

La reacción general en el continente europeo puede ser descrita imparcialmente como hostil, tan hostil, en realidad, como lo fue en Gran Bretaña. En Francia se sintió, sin duda, algún placer al ver humillado el orgullo de lord Salisbury. Pero los franceses, como los británicos, tenían su disputa sobre límites en la América del Sur, entre la colonia de la Guayana Francesa y Brasil; como se ha dicho, iban a resolverla mediante el arbitraje pocos años después, acaso en obsequio de la opinión norteamericana; pero no les agradó el tono de Cleveland. En consecuencia, se señaló en la prensa y en las revistas doctas que la Doctrina Monroe no era más que una "declaración *ex cathedra*" [113] e inclusive se dijo que su interpretación por Olney "suprime el derecho internacional".[114] La actitud del Presidente fue descrita como "arrogante y agresiva"; la nota de Olney era "una nueva manifestación del chauvinismo norteamericano".[115] El semioficial *Le Temps* declaró que aquélla podía ser muy bien "la ocasión para que los gabinetes de las potencias examinen, con calma y no afectados por presión exterior alguna, hasta qué punto pueden dejar pasar un precedente que más tarde podría ser traído a colación contra ellas".[116] *La Politique Coloniale*, que representaba la opinión de políticos tan eminentes como Gabriel Hanotaux y Raymond Poincaré, afirmó categóricamente: "Europa no puede admitir que su intervención (es decir, la intervención de los Estados Unidos) asuma una forma agresiva, fundada en una doctrina que tiende a nada menos que a la confiscación de territorios que pertenecen

legalmente a naciones que los han ocupado y los hacen productivos a costa de pesados sacrificios".[117] El presidente de Francia mismo tuvo también que decir su palabra crítica. "¿Quién confiará —preguntó al embajador alemán— en un país cuyo funcionario ejecutivo más alto, de mal humor o con propósitos electorales, está dispuesto a lanzar al país a una guerra devastadora?" [118]

Si el comentario francés era cáustico, también lo era el alemán. Los diarios, casi sin excepción, censuraron el "orgullo presuntuoso" de Estados Unidos [119] y el "jingoísmo" [120] del mensaje; el jurista Ludwig von Bar declaró que la Doctrina Monroe era "un principio arbitrariamente inventado, que hasta ahora ha demostrado ser absolutamente sin valor" e "irracional" y un acto de "usurpación".[121] El nacionalista y especialista en la marina de guerra alemán Ernst von Halle escribió en el otoño de 1896 que "debe haber una interpretación auténtica de las opiniones de los gabinetes europeos con respecto a la manera en que están dispuestos a aceptar la Doctrina Monroe como un principio reconocido del Derecho Internacional, así como una clara asunción de la actitud de que hay un límite más allá del cual los protagonistas del panamericanismo tendrán que hacer frente a una intervención paneuropea".[122] Fue también en el año 1896 cuando el gran Bismarck, desde su retiro, denunció, por primera pero no por última vez, los principios de 1823, y aunque la política oficial del gobierno alemán era completamente circunspecta, se multiplicaban las señales del desarrollo del espíritu pangermano que comenzaba a arrojar su sombra sobre las repúblicas del Nuevo Mundo.

En el caso de Francia y Alemania, el propio interés podía fácilmente dictar el tono de la crítica que acabamos de registrar, pero cancillerías y observadores extranjeros más independientes de los acontecimientos americanos adoptaban el mismo punto de vista. En Viena, el *Fremdenblatt*, con frecuencia semioficial en sus declaraciones, manifestó que la Doctrina Monroe "nunca había sido llevada, ni siquiera en América, a extremos como los actuales"; [123] el profesor Lammasch, la principal autoridad austríaca en derecho internacional, declaró que la Doctrina era únicamente "un programa político" y no derecho internacional; [124] Francisco José y el conde Goluchowski, su ministro de Relaciones Exteriores, censuraron la actitud de los Estados Unidos como "contraria al derecho internacional",[125] y desde Roma informó el ministro de los Estados Unidos que existía "una general solidaridad de sentimiento adverso a la actitud que ha asumido nuestro gobierno".[126] En España, en Holanda y hasta en Rusia, los comentarios de la prensa reflejaban una actitud muy crítica.[127] Desde el punto de vista de la opinión europea, es justo decir que el mensaje de Cleveland contribuyó a la intensa aversión, basada principalmente en los celos, con que los Estados Unidos eran ya mirados en Europa.

Uno podría imaginarse que esta aversión era compensada por el favor con que los Estados de la América latina recibieron el mensaje de 1895. Ciertamente, el mensaje de Cleveland contó con sus entusiastas en los países del sur. Los venezolanos, como era natural, estaban encantados; una multitud de no menos de 20.000 personas se reunió frente a la legación de los Estados Unidos y se manifestó de una manera tan entusiasta que el edificio quedó casi destruido.[128] La Academia de la Historia de Venezuela realizó una sesión especial para expresar su profundo agradecimiento"; [129] el día de Navidad hubo una gran manifestación en favor de los Estados Unidos.[130] En Colombia prevalecía el mismo estado de ánimo; los diarios publicaban editoriales laudatorios y los publicistas y poetas colombianos se unían para rendir homenaje al "espíritu de elevada justicia" y "magnanimidad" del presidente de los Estados Unidos.[131] En Brasil, ambas cámaras del Parlamento nacional aprobaron proyectos de resolución apoyando la actitud del Presidente; [132] en Perú, el ministro norteamericano informó acerca de un "apoyo cordial" a la actitud de los Estados Unidos; [133] en la América Central predominaban los mismos sentimientos.[134] Pero el coro de elogios no era unánime en lo que concernía a las repúblicas americanas. En México, la Argentina y Chile, el tono de crítica prevaleciente era receloso y hostil, y el lenguaje que se empleaba anunciaba en gran parte lo que iba a venir. En México causaba una inquietud natural el nacionalismo renaciente de la gran nación del Norte, lo que mitigaba el entusiasmo de la prensa y los políticos; en Chile se recordaban las tensas relaciones que habían causado los disturbios de Valparaíso en 1891; y en la Argentina, que ya en una fecha tan temprana comenzaba a aspirar al papel dirigente que sigue siendo el objeto de sus ambiciones, la aprobación de la acción de Estados Unidos era menos profunda que los celos por el papel de ese país. El ex presidente Pellegrini, ciertamente, llegó a declarar que la Doctrina Monroe era "un anacronismo"; en su opinión, "ya no tenía *raison d'être*". "No hay en la actualidad una potencia europea —afirmó— que pudiera o quisiera tratar de conquistar territorios pertenecientes a naciones cuya independencia han reconocido todos." [135]

La desconfianza, más bien que la confianza, se puso también de manifiesto en el Congreso un tanto patético que se reunió en la ciudad de México en 1896. A esa asamblea solo asistieron representantes del Ecuador, Santo Domingo, México y la América Central (un delegado representaba a tres de esos Estados). Redactó un informe sobre la Doctrina que, juntamente con mucha historia muy mala, insinuaba que los principios de 1823 se estaban haciendo peligrosamente amplios y vagos. "Es tal la novedad jurídica, tan extraordinaria la importancia política, de tan inmensa significación para el futuro el desarrollo de esas afirmaciones, no incluidas en el texto

primitivo de la Doctrina Monroe, ni siquiera en su espíritu —declaró—, que exigen imperativamente la convocatoria de una conferencia de la que pueda salir algún concierto de opiniones concreto y quizás algún tratado que eleve a la categoría de fórmulas legales propuestas que tiendan a garantizar la seguridad y el bienestar de los Estados contratantes." [136] Al mismo tiempo, se sugirió que debía estudiarse el derecho de intervención de los pueblos americanos en el "destino y los asuntos políticos de cada uno de ellos".[137] Ese lenguaje revela con demasiada claridad un temor nervioso al poderío arrogante del Coloso del Norte.

Vale la pena subrayar este punto. Conscientes de tener buenas intenciones, como Olney, sin duda, lo estaba de las suyas, los norteamericanos, en general, esperan que los latinoamericanos agradezcan la extensión de su brazo protector; en algunas ocasiones, quizá lo hacen, pero la protección no se diferencia mucho del dominio, y la nota de superioridad nacional que el secretario de Estado de Cleveland hizo oír con demasiada claridad en su comunicación del 12 de julio contribuyó indudablemente a contrapesar el elemento de desinterés que fuera de toda duda existía en esa comunicación. Nunca, quizá, fueron los Estados Unidos menos movidos por el beneficio económico o la ambición territorial, ni siquiera por una sensación de peligro para su seguridad, que en la controversia de Venezuela; pero en este cínico mundo nuestro es siempre fácil creer lo peor de los otros, y aunque las intenciones norteamericanas sean las más puras, es necesaria la mayor circunspección en la apelación a los principios de 1823 si no han de ofender el delicado orgullo de las naciones del sur. Ésta es una verdad que los estadistas de los Estados Unidos han llegado a aprender en los últimos años, pero no se puede decir que la habían asimilado Grover Cleveland ni Richard Olney.

Sin embargo, en el caso de la América latina, lo mismo que en el de Europa, la política de Cleveland señaló ciertamente un paso más en la extensión del conocimiento de la Doctrina. Es, por supuesto, ridículo decir, como decía el informe de la conferencia de México, que la Doctrina parecía estar muerta o, por lo menos, anticuada; como hemos tenido ocasión de ver, había estado muy viva durante todo el periodo que hemos examinado; pero aunque las cancillerías europeas conocían su importancia, quizá la apreciaban poco todavía. Lo que significaba para el pueblo de los Estados Unidos, cómo podía influir en sus emociones, cómo podía convertirse en un artículo de fe, eran cosas que sin duda no se comprendieron bien hasta 1895. Había sido comprendida, acaso con demasiada claridad, por el maquinador de las Tullerías en los años de la guerra civil; no era desconocida para Granville o Ferry u otros europeos, ni para Juárez y Romero; pero apenas se le daba todo su valor. Lord Salisbury, después de todo, era un diplomático maduro, pero tuvo la mala ocurrencia de recusar una gran idea. Su error fue re-

parado pronto, y, como veremos, los estadistas británicos se unieron para elogiar de labios afuera los principios de 1823. Pero, después de todo, es significativo que luego de la nota del 20 de julio no se dieran cuenta de a qué hacían frente. Fue el mensaje del 17 de diciembre el que los sacó de su indiferencia; no solo electrizó a Gran Bretaña, sino también a Europa y la América latina, y colocó a la Doctrina Monroe en un nuevo pináculo de respeto en los Estados Unidos. El historiador, siempre más observador que juez, puede pensar lo que quiera sobre la prudencia de esa política, pero se verá obligado a admitir que señala una época en la historia del gran dogma estadounidense.

Capítulo VI

LA SOMBRA DE ALEMANIA Y OTRAS CUESTIONES EL PASO DE UN SIGLO A OTRO

"La Doctrina Monroe debería ser el rasgo característico fundamental de la política exterior de todas las naciones de las dos Américas, como lo es de la de los Estados Unidos. Han pasado exactamente setenta y ocho años desde que el Presidente Monroe en su mensaje anual anunció que 'los continentes americanos no deben ser considerados en adelante como sujetos a la futura colonización por alguna potencia europea'. En otras palabras, la Doctrina Monroe es una declaración de que no debe haber engrandecimiento territorial alguno para ninguna potencia no americana a expensas de cualquier potencia americana o territorio americano. No tiene de modo alguno un propósito hostil a ninguna nación del Viejo Mundo. Todavía menos se propone proteger cualquier agresión por una potencia del Nuevo Mundo a costa de cualquier otra. Es simplemente un paso, y un paso largo, hacia la paz universal del mundo asegurando la posibilidad de una paz permanente en este hemisferio.

"Durante el siglo pasado otras influencias han establecido la permanencia y la independencia de los Estados más pequeños de Europa. Por medio de la Doctrina Monroe, nosotros esperamos poder proteger la misma independencia y asegurar la misma permanencia para las naciones menores del Nuevo Mundo.

"Esta doctrina nada tiene que ver con las relaciones comerciales de ninguna potencia americana, sino que en verdad permite que cada una de ellas mantenga las que desee. En otras palabras, es realmente una garantía de la independencia comercial de las Américas. Bajo esta doctrina no solicitamos relaciones comerciales exclusivas con ningún otro Estado americano. No garantizamos a ningún Estado contra el castigo si se conduce mal, con tal que ese castigo no tome la forma de la adquisición de territorio por alguna potencia no americana...

"Probablemente, ninguna otra gran nación del mundo ansía la paz tanto como nosotros... Nuestro pueblo se propone atenerse a la Doctrina Monroe e insistir en ella como el único medio seguro de asegurar la paz en el Hemisferio Occidental."

Theodore Roosevelt, *mensaje anual de 1901.*

LA SOMBRA DE ALEMANIA Y OTRAS CUESTIONES

1. La guerra hispano-americana y la doctrina

Los años de fines del siglo xix y de comienzos del xx figuran entre los más interesantes e importantes de la historia de la diplomacia de los Estados Unidos. Son años en los que un periodo de cautela e inacción, hablando en general, es seguido por otro de actividad intensa y ominosa. Desde 1865 hasta 1895, apenas se da una crisis diplomática importante en los anales de nuestra política exterior. Entre el mensaje de Cleveland sobre Venezuela y el año 1903 ó 1904, en el breve intervalo de menos de una década, se tomaron decisiones trascendentales que reformaron los métodos políticos de la nación. En 1895, cuando Olney disparó su cañón de veinte pulgadas, como él gustaba llamar a la nota del 20 de julio, el país llevaba largo tiempo en paz. Una nueva generación había llegado a la virilidad desde que Lee entregó su espada a Grant en Appomattox; y se preparaba una nueva oleada de nacionalismo vigoroso del que Lodge y el joven Theodore Roosevelt eran asaz típicos. De este nuevo nacionalismo salió la guerra con España, una "espléndida guerrita", como la llamó alegremente John Hay; insignificante, quizás, en los anales militares de los Estados Unidos, pero de modo alguno insignificante en su diplomacia. Como consecuencia, el pueblo de los Estados Unidos asumió por primera vez la responsabilidad política por comunidades que se hallaban más allá de la tierra firme del continente americano. Al despertar en 1899 descubrieron que eran los poseedores efectivos de una colonia en el Caribe, de la isla de Puerto Rico, y aunque mantuvieron su promesa de que a Cuba se le daría su libertad, al retirarse de esa isla se reservaron el derecho a intervenir en sus asuntos si las cosas marchaban lo suficientemente mal. Casi contemporáneamente con estos nuevos compromisos, se firmó el Tratado Hay-Pauncefote, que aseguraba el completo control por parte de los Estados Unidos de cualquier canal a través del istmo; y poco tiempo después de haber sido firmado ese tratado, el gobierno de Roosevelt estimuló en secreto la revolución en el istmo, y la construcción del canal se inició en circunstancias que sugerían que los norteamericanos no estaban dispuestos a tolerar oposición alguna a sus objetivos por parte de los Estados latinoamericanos. En esos mismos años, los intereses norteamericanos se extendieron en la región del Oriente. La batalla de la Bahía de Manila despertó los instintos adquisitivos del pueblo de los Estados Unidos; en julio, fueron anexadas las islas Hawaii, y mediante la adquisición de las Filipinas, los Estados Unidos dieron prendas a la fortuna en el otro lado del Pacífico y se vieron impulsados, allí, a un mayor grado de actividad diplomática. En 1900 se produjo la rebelión de los boxers; tampoco en este caso permaneció indiferente el gobierno de los Estados Unidos, y la marcha de las tropas estadounidenses en auxilio de las legaciones de Pekín fue el símbolo de una nueva política; las notas de John Hay

sobre la igualdad de derechos tenían el mismo significado. También con Europa se produjeron cambios trascendentales. En la Primera Conferencia de Paz de La Haya, en 1899, aparecieron delegados de los Estados Unidos asociados con los malvados europeos en el terreno mismo del Viejo Mundo; participaron en la discusión del problema de los armamentos, problema principalmente europeo, y, al cabo de más de tres cuartos de siglo de relaciones inquietas, aunque de ningún modo tensas, los dos pueblos anglosajones comenzaron a hablar de una asociación mutua para beneficio recíproco, y pareció formarse una *entente*, si no una alianza, entre los Estados Unidos y Gran Bretaña. No literalmente por primera vez, pero ciertamente por primera vez de una manera conspicua, el creciente poderío de la Alemania imperial comenzó a ser examinado en este lado del Atlántico; un creciente prejuicio contra ese Estado nuevo, próspero y ambicioso afectaba las decisiones del Departamento de Estado y el juicio del pueblo de los Estados Unidos. Los norteamericanos receleban más que de costumbre de los propósitos europeos en el Nuevo Mundo; contemplaban con más aversión que nunca el uso de la fuerza por las potencias europeas, aunque solo fuese con fines limitados, en sus disputas con los Estados de la América latina; y a este respecto, los principios de 1823 comenzaron a figurar más asiduamente en la opinión pública. En el curso de poco más de media década se ensanchó el campo de acción de la diplomacia de los Estados Unidos y, en cierto grado, se transformó su espíritu.

Ya hemos dicho que no trataremos de explicar este fenómeno. Nuestros amigos los deterministas económicos, tan acertados hasta cierto punto, tan equivocados al suponer que la parte contiene el todo, sin duda señalarán en particular el creciente vigor de los recursos financieros y del capitalismo industrial de los Estados Unidos. Destacarán el hecho de que el nacionalismo confiado del paso de un siglo a otro estaba asociado con la búsqueda de mercados más amplios; señalarán nuestras inversiones en Cuba; subrayarán el entusiasmo de los hombres de negocios estadounidenses, en todo caso en el otoño de 1898, por una factoría comercial en el Oriente; llamarán, por supuesto, nuestra atención a los notas de John Hay; asociarán, muy correctamente, la construcción del canal con las necesidades de un comercio en expansión. Irán todavía más adelante e insinuarán que la *entente* entre Gran Bretaña y los Estados Unidos se basó, en parte, en sus estrechas relaciones financieras y comerciales, y, en parte, en la esperanza de una asociación en el imperialismo comercial; llamarán la atención hacia un creciente interés comercial por la América latina, del cual fue un ejemplo la Exposición Panamericana de 1901; verán celos económicos en la raíz de los recelos y la rivalidad entre los Estados Unidos y Alemania. Y en parte tendrán razón, por supuesto. Pero semejante explicación del nacionalismo de los Estados Unidos en ese periodo debe ser considerada incompleta.

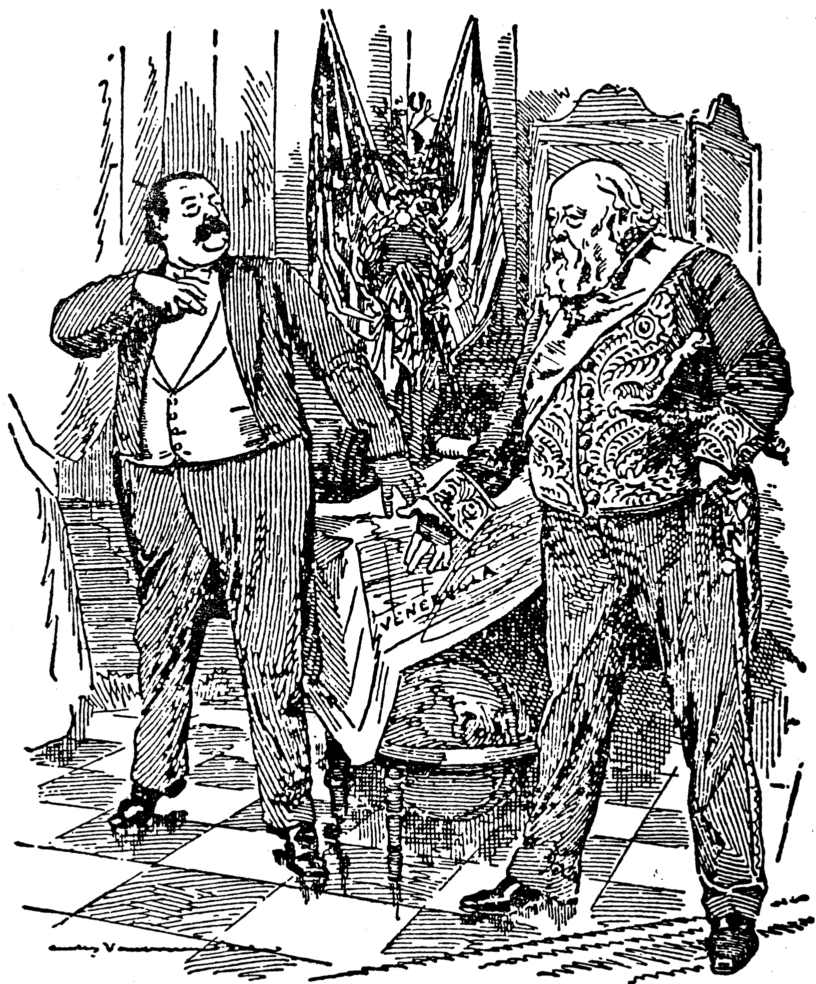
Explica muchas cosas, fuera de toda duda, pero es dudoso que pueda definir por completo el entusiasmo con que la mayoría de la población se lanzó a nuevos métodos de acción en esos años trascendentales. Aun aceptando la importancia de los factores económicos, el movimiento de opinión parece tener una base tan amplia, alcanzar una difusión tan extensa, que esos factores, por sí solos, no lo explican suficientemente. Los estados de ánimo cuentan mucho en la formación de las políticas nacionales. Tras muchos años de tranquilidad, el pueblo de los Estados Unidos despertó de su quietud, y en virtud de algún impulso profundo comenzó a desempeñar un papel más importante en los asuntos mundiales.

En el movimiento del imperialismo de los Estados Unidos, como los europeos escépticos, en todo caso, denominaron a los acontecimientos de la guerra hispano-norteamericana, la Doctrina Monroe figuró mucho menos de lo que se habría podido esperar. Como ya hemos visto, se la había hecho servir más de una vez a los propósitos de la expansión de los Estados Unidos: por Polk, en 1845; por Buchanan, a fines de la década de 1850; por Grant, en la cuestión de Santo Domingo. No habría sido extraño que, a medida que el pueblo de los Estados Unidos y el gobierno del presidente McKinley se sentían cada vez más dispuestos a intervenir en Cuba, hubieran explicado racionalmente sus deseos dando, por supuesto, algún propósito siniestro por parte de otros, algún designio ambicioso por parte de algún Estado europeo. Pero en realidad no existía tal propósito, y, dejando a un lado los principios de 1823, la intervención de los Estados Unidos en la cuestión cubana se apoyó en motivos bastante sólidos, en los peligros e inconveniencias de una revuelta a nuestras puertas, en las espantosas ferocidades de la lucha en Cuba, en nuestros grandes intereses económicos en esa isla y en nuestro deber de proteger a nuestros ciudadanos. Mencionar estas cosas no es aceptarlas incondicionalmente, pero para la opinión norteamericana eran apropiadas y convincentes. El gobierno de McKinley, por lo tanto, evitó la apelación al dogma de Monroe, y el Congreso mantuvo una actitud análoga. Salvo una referencia muy forzada en el informe de la comisión del Senado que recomendaba la intervención en Cuba, la Doctrina apenas fue mencionada. Ese cuerpo vetó la "recolonización" de cualquier parte de la isla por parte de España,[1] obvia referencia al principio sentado por Adams setenta y cinco años antes; declaró también que, así como el equilibrio del poder justificaba la intervención por los Estados europeos en los asuntos de uno u otro de ellos, así también la Doctrina era "un claro anuncio de que los Estados Unidos intervendrían, en ciertas circunstancias explícitas, en los asuntos de todos los Estados de las Américas Central y del Sur".[2] Esta sentencia era una curiosa aplicación del principio de Monroe; no encontró literalmente un eco en las deliberaciones del Senado. En realidad, cuando se realizó el debate sobre la resolución de ir a

la guerra no se mencionó una sola vez la Doctrina en la Cámara, y solo raras veces, en el otro extremo del Capitolio. Solamente el senador Lodge, siempre tan agudamente consciente del peligro para el gran dogma, se arregló de alguna manera misteriosa para relacionarlo con lo que estaba ocurriendo en el Caribe.[3]

En el otro lado del Atlántico, los publicistas europeos, para entonces plenamente enterados de la declaración de 1823, podían probar a su satisfacción que la intervención de los Estados Unidos en Cuba no solo no estaba justificada por el lenguaje de Monroe sino prohibida por él ¿No había afirmado el Presidente, en su famoso mensaje, que "en las existentes colonias o dependencias de cualquier potencia europea no hemos intervenido y no intervendremos?" ¿No constituía, entonces, una extensión injustificable del lenguaje de la célebre Doctrina la intervención en Cuba? "Estamos presenciando —escribió uno de esos publicistas— la última evolución de la Doctrina Monroe; tenía que haber sido prevista. Hasta ahora, el gobierno de la Unión accedía a no mediar en las relaciones de Europa con sus colonias americanas con tal que se le permitiese decidir libremente con respecto a los intereses de los Estados americanos. Más confiado en su fuerza, se hace todavía más exigente, y pronto América para los norteamericanos o América para los Estados Unidos del Norte llegará a ser una verdad absoluta, sin excepción." [4] Un lenguaje como éste podría ser atribuido a la general hostilidad con que los europeos continentales contemplaban la intervención de los Estados Unidos en Cuba, pero es interesante descubrir que en la notable obra de Herbert Kraus, publicada quince años después de la guerra con España y uno de los mejores estudios de la Doctrina hecho por un europeo, se apoya esa tesis y se declara que la conducta de los Estados Unidos en 1898 fue "un repudio extraordinariamente fuerte y obvio" de los principios de 1823.[5]

¿Tenía alguna validez este punto de vista? Yo, por mi parte, no creo que la tenía. No es razonable citar las palabras de Monroe con respecto a las colonias de España entonces existentes como si constituyesen una ley abnegada para el futuro. Los hombres mismos que promulgaron la doctrina, o que la recamaron más tarde, habrían estado dispuestos a declarar que podía llegar un día en que los Estados Unidos tomarían posesión de Cuba. Habrían rechazado con indignación la idea de que habían tomado una resolución abnegada con respecto a esa isla fértil e importante. No hacían promesas de ninguna clase a Europa; exponían una política nacional que, como cualquier otra política, podía estar sujeta a las modificaciones exigidas por el tiempo y las circunstancias. Es una mera treta de la semántica la que hace de la guerra con España una violación de la gran declaración presidencial. No necesitamos sostener, no debemos sostener, como hizo aquí y allá algún patriota ardiente, que puesto que la esencia del gran dogma consiste en la separación de las dos esferas,



en el lema de América para los americanos, la expulsión de España del Nuevo Mundo era una consecuencia inevitable del lenguaje de Monroe; indudablemente, no lo era, como lo demuestra la referencia del Presidente a las colonias existentes; pero podemos decir justamente que era el prejuicio y no la razón lo que llevó a los críticos europeos a calificar a la intervención en Cuba como un repudio de los principios de 1823.

Con respecto a la situación en el Lejano Oriente, en los debates de este periodo la Doctrina fue citada más frecuentemente para refrenar que para estimular el imperialismo de los Estados Unidos. La alegación que se hacía tanto en este país como en el exterior, era sencilla. Si los Estados Unidos debían imponer un veto a la intervención europea en el Nuevo Mundo, ¿no implicaba eso que el gobierno de los Estados Unidos debía mantenerse fuera de Europa y del Asia? ¿No era la anexión de Hawaii una violación de la política tradicional norteamericana? ¿No era un abandono de la teoría en que se basaba su política exterior? Así arguyó el senador Allen, de Nebraska, en los debates de julio de 1898.[6] Así arguyó el senador Bate, de Tennessee. ¿No era una "inconsecuencia evidente" obrar de ese modo? ¿No se trataba de "piratería en violación" del famoso dogma? ¿No era hendir "nuestro roble hasta ahora nudoso e inquebrantable", la declaración del presidente Monroe? [7] Y si esto era cierto con respecto a Hawaii, ¿no era todavía más cierto, *a fortiori*, con respecto a las Filipinas? En el histórico debate sobre el tratado de paz con España se expresó con frecuencia y elocuencia esta opinión. "La Doctrina Monroe ha muerto —exclamó el gran defensor del punto de vista antiimperialista, George Frisbie Hoar—. Todas las naciones europeas, todas las alianzas europeas, tienen derecho a adquirir un dominio en este continente si nosotros lo adquirimos en el otro",[8] y el senador Berry, de Arkansas, repitió esas palabras.[9] El *Springfield Republican*, diario brillante e independiente, habló de la "destrucción de la Doctrina Monroe".[10] El *Boston Herald* declaró que apoderarse de las islas sería "apartarse de tal modo de nuestra política tradicional" que "desgarraría de arriba abajo la Doctrina Monroe".[11] El *St. Louis Republic* afirmó que el pueblo de los Estados Unidos debía "pensarlo mucho antes de trocar el derecho a defender al Hemisferio Occidental por el derecho a participar en los planes de colonización de las monarquías europeas".[12]

Si estadistas y editorialistas de los Estados Unidos podían adoptar ese punto de vista, no es sorprendente que la misma tesis fuese adoptada ansiosamente en el exterior. Ya el 2 de agosto de 1898, un colaborador del *New York Tribune* se quejaba de que era la suposición común entre los tratadistas de política internacional ingleses que el monroísmo había muerto. Una caricatura del *Punch* representaba a Dama Europa en conversación con el Tío Sam. "¿Quién es usted?", pregunta la dama. "El Tío Sam", es la respuesta. "¿Tiene

algún parentesco con el difunto coronel Monroe?", es la pregunta siguiente. En el continente se hacía el mismo razonamiento. El *Kölnische Zeitung*, inclusive antes de la guerra con España, había declarado que existía una contradicción fatal entre la devoción a la Doctrina de Monroe y la expansión simultánea al otro lado del mar.[13] El *Kreuz Zeitung* opinó que el tratado de paz con España significaba "arrojar por la ventana" los principios de 1823.[14] El Emperador mismo pensaba que la Doctrina "había sido enterrada ceremoniosamente". Y en el otro lado del Rin, el autor de la primera obra francesa importante sobre el dogma norteamericano llamaba la atención sobre el hecho de que los presidentes habían manifestado siempre, "en acatamiento de las prescripciones que imponían, su perpetuo desinterés por los asuntos extraamericanos".[15]

¿Tenían razón los norteamericanos y europeos que adoptaron este punto de vista? La adquisición de las Filipinas, ¿derogaba la política tradicional de los Estados Unidos? Otra vez la respuesta, según creo, debe ser terminantemente negativa. Hay muchas personas, distinguidos estudiosos de la política exterior de los Estados Unidos, como el profesor Samuel F. Bemis, que consideran la política colonialista de McKinley como uno de los mayores errores de la diplomacia norteamericana, puesto que extendía compromisos a una región remota en la que sería difícil operar en tiempo de guerra. A este respecto hay mucho que decir. Pero no es necesario alegar que esta política implicaba el abandono del monroísmo. Después de todo, Monroe nunca podía haber soñado que sus máximas tenían aplicación alguna a las regiones del Pacífico; su única antítesis, si existía alguna, era entre América y Europa. Además, el hecho de que los Estados Unidos tuvieran un interés especial por las Américas, a las que trataban de defender mediante medidas adecuadas, no significaba que no les interesara cualquier otra parte del mundo. Si concedemos, lo que no necesitamos conceder, que había un principio de mutualidad en la Doctrina, este principio se aplicaría a Europa, pero no al Oriente. Los hombres pueden disentir, y disentir razonablemente, en cuanto a los aspectos éticos de la política "imperialista" de los Estados Unidos, pero hasta el crítico más severo de esa política difícilmente podría pretender que la retención de las Filipinas constituía una violación de cualquier promesa hecha al Viejo Mundo. Acaso se podría sostener que los Estados Unidos, habiendo seguido los precedentes europeos y buscado la adquisición de territorio en el Lejano Oriente, se hallaban en una posición menos favorable para protestar de que esos precedentes fuesen aplicados a América; pero la respuesta fácil a ese razonamiento sería que los intereses de los Estados Unidos en América seguían siendo vitales, no menos vitales que anteriormente. Y, por supuesto, eso sucedió en la práctica. Pues los Estados Unidos *adquirieron* las Filipinas y *siguieron* exigiendo a las potencias europeas el respeto de la Doctrina Monroe; la idea de que una polí-

tica anulaba a la otra podía haber sido un tema de discusión para los europeos envidiosos y los antiimperialistas, pero iba a ser refutada por los acontecimientos mismos.

2. La Doctrina Monroe y la conferencia de La Haya

Es interesante que el gobierno de McKinley no solo tuviera que considerar la cuestión de si los principios de Monroe se interponían en el camino de una política de expansión colonial; también tuvo que preguntarse cuál era la relación de esos principios con los movimientos en favor de la consolidación de la paz mundial. Al hacer frente a este problema, el Presidente y sus consejeros procedieron al principio basándose en la suposición enteramente razonable de que no existía una incompatibilidad fundamental entre el dogma norteamericano y la búsqueda de un orden internacional mejor. ¿Por qué se debería pensar que el presidente Monroe habría opuesto un veto a que los Estados Unidos asistieran a cualquier reunión europea? ¿Qué necesidad había de adoptar semejante actitud? ¿Dónde estaban los antecedentes históricos para ella?

Los precedentes históricos, hasta donde existían, puede decirse que señalaban en la dirección opuesta. Aunque Frederick H. Seward, el hijo del gran secretario de Estado, se había opuesto a la adhesión de los Estados Unidos a los grandes convenios de la Cruz Roja, al parecer porque creía recordar que su padre consideraba tal acción contraria a la Doctrina,[16] esos convenios habían sido ratificados en 1882, y James G. Blaine, hablando del asunto a Clara Barton, le declaró sentenciosamente que "la Doctrina Monroe no estaba hecha para eludir el humanitarismo".[17] Los Estados Unidos habían asistido a la Conferencia de Berlín de 1884 y 1885 sobre la apertura del África a la acción exterior, aunque no se habían adherido al acta general que fue su resultado.[18] McKinley y John Hay, el secretario de Estado, contaban con apoyo para su actitud cuando aceptaron la invitación del Zar para asistir a la primera Conferencia de Paz de La Haya. La distinguida delegación que asistió a esa conferencia tenía instrucciones de promover la creación de un tribunal de arbitraje internacional, y en el borrador de esa propuesta se declaraba que "las naciones contrayentes convendrán mutuamente en someter al tribunal internacional todas las cuestiones en que se hallen en desacuerdo, con excepción de las que puedan relacionarse con, o implicar a, su independencia política o su integridad territorial".[19]

Sin embargo, de la conferencia de La Haya iba a salir la primera de las reservas mediante las cuales el gobierno de los Estados Unidos ha tratado de excluir a todo órgano internacional de la consideración de los principios de 1823. La actitud de que esos principios no deben, en circunstancia alguna, estar sujetos a examen interna-

cional, o a adjudicación internacional, ha ejercido una gran influencia en la participación de los Estados Unidos en proyectos posteriores de organización internacional; ha impedido, ciertamente, la libre cooperación de los Estados Unidos en tales proyectos, como veremos claramente; y el planteamiento de esta cuestión en la conferencia de 1899 tuvo, por lo tanto, una importancia histórica muy considerable.

A los acuerdos redactados en La Haya apenas se los puede considerar revolucionarios. El más importante de ellos fue, quizás, el Convenio para el Arreglo Pacífico de las Disputas Internacionales. Por el artículo 27 de ese documento, en el caso de que se produjese una grave disputa entre dos o más de las potencias, los Estados signatarios "considerarían un deber" recordar a los disputantes que la Corte Permanente creada por el convenio estaba abierta para ellos, y a este recordatorio solo se lo podría considerar como un acto amistoso. No existía obligación alguna de actuar de acuerdo con ese recordatorio; la maquinaria del arbitraje, de la que la Corte Permanente constituía el núcleo, era puramente voluntaria. Debe subrayarse esto para comprender lo que siguió.

El miembro dominante de la delegación de los Estados Unidos en La Haya era el almirante Alfred Thayer Mahan, amigo de la expansión y el imperialismo, defensor de la "política grande" y del nacionalismo militante que se relacionaba también con los nombres de Theodore Roosevelt y Henry Cabot Lodge. El 22 de julio, Mahan llamó la atención de sus compañeros sobre el ominoso artículo 27, y expresó la opinión de que era "probable que se lo considerara como una violación de la Doctrina Monroe". Ante esa idea, la delegación quedó "muy perpleja", según dijo Andrew D. White, su presidente. "Tememos —escribió— que cuando el convenio sea presentado para su ratificación en el Senado de los Estados Unidos, algún patriota supersensible pueda tratar de desecharlo insistiendo en que es realmente una violación de la política norteamericana honrada a lo largo del tiempo en el país y en el exterior, la política de no complicarnos en los asuntos de las naciones extranjeras, por un lado, y de no permitir que ellas intervengan en nuestros asuntos, por el otro." [20] Había, por supuesto, una respuesta para estos temores. Uno podía haber esperado que un distinguido rector universitario y amigo de la paz internacional viera esa respuesta. Si "un patriota supersensible" hubiera hecho la objeción que se temía se le habría podido contestar que objetar la mera interposición de los buenos oficios, sobre todo cuando no existía la menor obligación de aceptar esos buenos oficios si se ofrecían, era reducir casi a la nulidad la esperanza de un progreso hacia la paz internacional. Y también se podía haber insinuado que se debía confiar en que el Senado de los Estados Unidos haría todas las reservas que exigiese el interés nacional sin necesidad de exponer esas reservas en el congreso de La Haya. Pero, o bien estas

reflexiones no se le ocurrieron al presidente White y a sus compañeros, o bien las contrarrestó su agudo sentido de la importancia de los principios de 1823. En la mañana del 24 de julio, el jefe de la delegación de los Estados Unidos "garrapateó con un lápiz" una declaración que haría al firmarse el convenio; en su forma original no satisfacía realmente las necesidades del caso y se refería únicamente a la política de no intervención de los Estados Unidos en los asuntos europeos, pero Seth Low sugirió un agregado en el sentido de que "no se considerase nada que exigiera cualquier abandono de la actitud tradicional de los Estados Unidos con respecto a cuestiones puramente americanas",[21] y se convino en que la reserva se presentara en esa forma. Después de una noche de insomnio para Andrew D. White, llegó el día de la firma, y tan pronto como se leyó el acta final, el secretario ruso de la conferencia presentó la declaración de los Estados Unidos. "Se preguntó a la conferencia si alguien tenía que hacer alguna objeción o algo que decir con respecto a la declaración. Hubo una pausa de alrededor de un minuto, que me pareció de una hora. No se dijo una palabra —en realidad hubo un silencio completo— y, por lo tanto, nuestra declaración, que incluía una reserva en favor de la Doctrina Monroe, fue debidamente registrada y se convirtió en parte de los procedimientos." "Rara vez en mi vida —escribió White algún tiempo después— he experimentado semejante sensación de profundo alivio, pues durante algunos de los días anteriores había parecido que el proyecto de arbitraje, en lo que concernía a los Estados Unidos, iba a naufragar en aquel desdichado articulito 27." [22]

En una época en que la fuerza pura parece regir una vez más en tan gran parte del mundo, en que al otro lado del Atlántico parece agotado el espíritu de la conciliación internacional y la paz de Europa por medio de la libre cooperación de las naciones apenas es más que un sueño iridiscente, la reserva hecha en La Haya por parte de los Estados Unidos en 1899 puede parecer muy bien de poca importancia. Sin embargo, puede decirse de ella que nunca fue una reserva a un tratado internacional más completamente inexcusable y que ninguna sentó un antecedente peor para el futuro en lo que concernía al papel de los Estados Unidos en el movimiento en favor de la paz. La Doctrina Monroe contiene en su esencia principios de acción sólidos y permanentes; tiene un profundo significado en la actualidad como lo ha tenido en el pasado, pero es, a mi juicio, enteramente lamentable que se la invocara entonces, como se la invocó en años posteriores, indebidamente para estorbar y desbaratar el movimiento en favor del arreglo pacífico de las disputas internacionales. Por supuesto, no es difícil descubrir el motivo: la Doctrina es la expresión de intereses nacionales que a la mayoría de los norteamericanos les parecen esencialmente importantes; en los años de fines del siglo XIX, la corriente del sentimiento nacional era fuerte, pero a la

actitud asumida en La Haya solo se la puede considerar hipersensible.

En los meses que siguieron a la Conferencia de La Haya se expuso la pretensión extraordinaria de que, con su silencio en la conferencia, las naciones de Europa habían reconocido la validez de los principios de 1823. Frederick W. Holls, secretario de la delegación de los Estados Unidos, en un artículo publicado en la *Review of Reviews* en noviembre de 1899, declaró que habían sido "comunicados oficialmente los representantes de prácticamente todas las grandes potencias" y "recibidos con todo el consentimiento que implica una aquiescencia cordial y la adopción inmediata y unánime del tratado con esa condición".[23] "Nuestra política exterior tradicional —añadía— fue aunciada, vindicada y mantenida más clara y categóricamente que con anterioridad." [24] Dos años después, Theodore Roosevelt expuso la misma pretensión en su primer mensaje anual al Congreso. De vez en cuando, algunos publicistas latinoamericanos, como el distinguido Alejandro Álvarez y el igualmente distinguido Luis Drago, apoyaban esa tesis;[25] y por lo menos un eminente jurisconsulto en derecho internacional europeo llegó a la misma conclusión.[26]

Pero son muchos los que no aceptan esa hipótesis, y tanto la razón como la historia los apoyan. En un asunto tan importante como el reconocimiento internacional de la Doctrina Monroe no se puede considerar suficiente una acción unilateral; el lenguaje de la declaración de los Estados Unidos era vago; difícilmente se puede creer que las potencias del Viejo Mundo aceptarían, mediante el silencio, principios cuya extensión y cuyo carácter precisos quedaban sin definir; se necesitaba más que el minuto de silencio que describió Andrew D. White para lograr la aceptación general del dogma norteamericano. En los años siguientes, no todas las cancillerías de Europa actuaron o hablaron como si hubieran aceptado los principios de 1823 en La Haya, ni los estadistas de los Estados Unidos pretendieron que hubiera ocurrido eso en ningún documento diplomático. Si se hubiera expuesto tal pretensión habría sido rechazada según todas las probabilidades. Existía, ciertamente, respeto por la actitud de los Estados Unidos, pero la aquiescencia a su tesis como una fórmula legal obligatoria era una cuestión enteramente distinta.

Sin embargo, es significativo que en el gobierno de McKinley, por primera vez, los principios de 1823 fuesen introducidos en la discusión de los grandes problemas de la acción internacional en favor del mantenimiento de la paz mundial; y, le guste a uno el hecho o no, hay que admitir que arraigó la idea que inspiraba a la reserva hecha en La Haya. Era, en verdad, solo una manifestación del intenso interés por, y la aprobación de, las ideas que constituyen la esencia del monroísmo.

3. Alemania y la Doctrina

A fines del siglo, como acabamos de ver, se puede describir a la opinión norteamericana como sensible en el más alto grado a cualquier amenaza para la Doctrina. Y en opinión de muchos, una nueva amenaza para sus principios aparecía en el horizonte. Abandonando los antiguos celos de Gran Bretaña, muchos norteamericanos comenzaban a contemplar con profundo y siniestro recelo a la Alemania imperial. La historia de nuestras relaciones con el gobierno de Berlín se vincula estrechamente en muchos de sus aspectos con la evolución de los principios de 1823.

En el momento en que se escriben estas palabras, los pueblos libres del mundo están dispuestos, muy naturalmente, a creer lo peor de los que se hallan en el poder en Berlín. Han visto burlada cínica y brutalmente la fe pública; han visto al principio democrático no solo amenazado sino destruido en la mayor parte de Europa; saben que los gobernantes de Alemania, apelando a la violencia donde pueden hacerlo, tratan también, por medio de la intriga, de imponer sus opiniones y propósitos y de destruir los fundamentos del orden tradicional de cosas. En una atmósfera como ésa, sería solo demasiado fácil introducir las pasiones del presente en el recuerdo del pasado e interpretar la política de la Alemania de hace cuarenta años en función de la misma ambición siniestra y agresiva que tanto aterroriza al mundo actual. Pero la historia debe ser fiel a la serenidad y la verdad, y si lo es no describirá la política de la Alemania de Guillermo II en términos aplicables al genio de un Hitler. En Alemania había fuerzas que anunciaban los ominosos acontecimientos actuales: las fuerzas del pangermanismo y el militarismo; pero no puede decirse que dirigieron, aunque por supuesto influyeron en ella, la política exterior del Reich.

Pero pasemos de las generalidades a los hechos concretos y preguntémonos cuál era exactamente el punto de vista de los alemanes con respecto a la Doctrina Monroe a fines del siglo XIX. Tendremos que comenzar con la observación de que en el Reich había poderosos elementos de espíritu antinorteamericano. Difícilmente podía esperarse, por ejemplo, que la clase alemana de los *junkers* o terratenientes admirase a los Estados Unidos desde un punto de vista económico o político; las instituciones norteamericanas eran antipáticas, lo mismo que la exportación de productos alimenticios norteamericanos; y las fórmulas nacionalistas norteamericanas eran también, por supuesto, anatemas. Ya hemos visto cómo Bismarck, un excelente representante de esa clase, juzgaba la Doctrina en 1896; quizá sea interesante citar algunas otras observaciones suyas en 1897 y 1898. En el primero de esos años, en la *Leipziger Neueste Nachrichten*, había descrito ya al dogma americano como "una insolencia

extraordinaria",[27] pero en 1898, poco antes de su muerte, habló extensamente y con mucha energía de esta idea en una entrevista con Wolf von Schierbrand. El ex canciller comenzó denunciando la guerra con España como "indefendible". "¿Y la Doctrina Monroe?", le preguntó su interrogante. "Eso es una especie de arrogancia peculiarmente norteamericana e inexcusable —contestó Bismarck airadamente y con los ojos chispeantes—. Ustedes, en los Estados Unidos, son como los ingleses a este respecto; se han aprovechado durante largo tiempo de las disensiones y ambiciones del continente europeo. Ese dogma insolente, que ninguna potencia europea ha aprobado nunca, ha florecido gracias a ellas. ¿Y cómo lo pondrán en vigor? ¿Y contra quién? Las potencias más interesadas, ahora que España está fuera del camino, son Inglaterra y Francia, las dos principales potencias navales. ¿Las expulsarán ustedes de las aguas americanas con su armada pigmea? La Doctrina Monroe es un espectro que se desvanecerá a la luz del día. Además, la interpretación norteamericana de esta idea presuntuosa ha variado constantemente y ha permanecido fuera de la vista durante muchos años seguidos." [28] Tal era, sin duda, el lenguaje de un anciano que descargaba fácilmente su bilis, pero era un representante de la clase a la que defendía.

Pero los *junkers* no eran en Alemania el único grupo que desdeñaba o era hostil a los Estados Unidos. La marea creciente del nacionalismo alemán, al final del siglo, había sido representada por el movimiento en favor de una marina de guerra más poderosa; el Emperador proclamó que el porvenir de Alemania estaba en el mar; y los dirigentes del movimiento en favor de una gran armada, como era natural, se hicieron eco de esa opinión. Tenían la vista fija en una variedad de puntos interesantes que podían servir de bases para las fuerzas crecientes de la Alemania imperial. Uno de esos puntos, las Indias Occidentales Danesas, ahora en poder de los Estados Unidos. Ya en 1896 Ernst von Halle, un dirigente del movimiento en favor de una gran armada, llamó la atención sobre su conveniencia; [29] se sostenía, en primer lugar, que su adquisición no podía ser considerada contraria a la Doctrina Monroe porque no ampliaba la zona bajo dominio europeo y, en segundo lugar, un tanto inconsecuentemente, porque la Doctrina no había sido reconocida por los europeos como un principio de derecho internacional.[30] Ignorando o haciendo caso omiso del principio de no transferencia, los alemanes más influyentes no tardaron en recoger la sugestión de von Halle. Durante la guerra con España, el almirante von Tirpitz, entonces en el poder, le sugirió a von Bülow, el canciller, que había llegado el momento de obtener una base naval en el Caribe mientras los Estados Unidos estaban ocupados en la liberación de Cuba; el canciller permaneció indiferente, pero las actividades de los amigos de una política adquisitiva continuaron. En el otoño de 1898 se organizó lo que era ostensiblemente una compañía comercial para la explota-

ción del comercio con la isla de San Juan; pero los que estaban detrás de la aventura, especialmente el fabuloso capitán Christmas, una figura intrigante de libro de cuentos, no tenían empacho en declarar que el verdadero propósito era la transferencia eventual del territorio a Alemania. Que esta pequeña aventura contó con el estímulo del ministerio de Marina alemán, está fuera de duda.

Además, gracias a la traición de Christmas mismo, pronto se tuvo conocimiento de ello en los Estados Unidos. En el otoño de 1899, el intrigante danés vino a este país y habló con John Hay, con el almirante Dewey y con el senador Lodge. El resultado fue una explosión de sentimiento verdaderamente notable. El 27 de abril de 1900, el secretario de Estado, Root, en un banquete que se celebró en Nueva York en memoria del general Grant, pronunció la siguiente advertencia velada pero apenas equívoca: "Nadie que observe cuidadosamente las señales de la época podrá dejar de ver que el pueblo norteamericano tendrá dentro de pocos años que abandonar la Doctrina Monroe o que luchar por ella, y nosotros no vamos a abandonarla. (Gritos de aprobación)".[31] Pocos días después, el senador Lodge fue todavía más concreto. "Creo —dijo el 11 de mayo en el Senado— que la seguridad de los Estados Unidos depende de su fuerza naval... La nación de Europa que se atreva a apoderarse de esas islas (danesas) y a conservarlas, directamente en el camino del canal, y a hacer de ellas grandes estaciones navales... será por ese acto mismo enemiga de los Estados Unidos... Semejante acción por una potencia europea significaría la guerra... No estoy de modo alguno convencido de que alguna potencia europea, quizás una de esas cuya flota está logrando ahora mismo un rápido crecimiento, puede (no) desear poner a prueba esa doctrina (la de Monroe)... No estoy evocando peligros imaginarios. Creo que existen, y son muy reales." [32] A estas manifestaciones las calificó von Holleben, el embajador de Alemania en Washington, como pruebas de "una irritación verdaderamente histérica." [33] La irritación habría sido mayor si se hubieran conocido todos los propósitos del ministerio de Marina alemán, pues no debemos imaginarnos que las islas Vírgenes eran el único trozo de territorio que interesaba a los señores del mar en Berlín. En 1899, esos caballeros tenían los ojos fijos en las Galápagos, importantes a causa de la oportunidad que ofrecían para dominar el paso del proyectado canal a través del istmo; [34] también Curaçao atraía la mirada errante de von Tirpitz.[35] En 1900, el almirante sugirió concretamente a la Comisión de Presupuesto del Reichtag la posibilidad de una base naval en la costa del Brasil meridional.[36] En 1902 pensó que podía ser útil adquirir todas las posesiones de Holanda en las Indias Occidentales, San Eustaquio y la Guayana Holandesa, así como Curaçao.[37] Y, en un orden de actividad diferente, durante esos mismos años, él y sus amigos jugaron con la idea

de estimular al capital europeo para que emprendiera la construcción de un canal interoceánico a través de Panamá.[38]

A los *junkers* y a los marinos, arraigados en su antagonismo a los Estados Unidos, se debe agregar un tercer grupo, el de los pangermanistas, los apóstoles de la raza y la dominación alemanas cuyas doctrinas y ambiciones iban a encontrar su expresión cuarenta años más tarde en el triunfo del nacionalsocialismo. Esos hombres hablaban y escribían con un estado de ánimo y un espíritu que tenían muy poco en cuenta los prejuicios de la opinión de los Estados Unidos. Utilizando, todo lo bien que podían, la constante expansión del comercio y de las finanzas alemanas en los países de la América latina como la justificación de sus demandas, se jactaban de la "posición autorizada" que ocupaba Alemania en las repúblicas del Nuevo Mundo.[39] En particular, llamaban la atención sobre el gran número de alemanes, más de 300.000 a fines del siglo, que habían establecido su residencia en el Brasil meridional. Trataban de organizar la emigración alemana a esa región promisoria; hicieron saber claramente que había que mantener escuelas y templos alemanes; y Alemania, según escribió un autor, debía considerar a esas colonias como avanzadas que "no puede perder y que debe fortalecer inculcando en las mentes de los colonos la conciencia de que pertenecen a ella y con ella deben sostenerse o caer".[40] Un lenguaje como éste difícilmente podía ser interpretado en el exterior de otro modo que un disfraz de esperanzas y ambiciones políticas para el futuro. No era raro que los pangermanistas, al referirse al porvenir de Brasil, hicieran ver muy claramente, en verdad, la inevitable competencia de la influencia alemana con la de los Estados Unidos, y con más claridad todavía, la posibilidad de que el mantenimiento del interés de Alemania pudiera llevar a un choque armado con los norteamericanos. La agitación pangermana se vinculaba, por lo tanto, con el movimiento en favor de una marina de guerra más poderosa al que ya nos hemos referido. "A menos que nuestra conexión con Brasil esté siempre asegurada por buques de guerra —escribió el profesor Schmoller—, y a menos que Alemania pueda ejercer presión allí, nuestro desarrollo está amenazado."[41] "La defensa de la América del Sur —escribió otro académico alemán, von Schulze-Gävernitz— tiene un interés vital para Alemania."[42] "No podemos dejar ni dejaremos que se nos excluya de la única parte del globo que todavía nos queda", escribió un tercer representante del pangermanismo, y abogaba en favor de una gran flota como el único medio de evitar que sucediera eso.[43] Que semejantes declaraciones no dejaran de causar efecto, que se hablara de ellas en los diarios norteamericanos y británicos, e inclusive en libros; que contribuyeran a disminuir la cordialidad de las relaciones entre los Estados Unidos y Alemania, si no realmente a agriarlas, es claramente comprensible.

Finalmente, el Emperador mismo hablaba de vez en cuando

como si fuera uno de los militantes. Como hemos visto, declaró que la Doctrina Monroe había sido enterrada en Santiago de Cuba. "Lo que es necesario hacer en favor de nuestra marina de guerra debe ser hecho —declaró en otra ocasión— aunque desagrade a los yanquis." [44]

Pero existe, por supuesto, otro lado del asunto. Los elementos jingoístas de Alemania eran ruidosos y también numerosos, pero no dirigían la política; el canciller y el ministerio de Relaciones Exteriores seguían un plan de acción que a los nacionalistas furiosos les parecía absolutamente pusilánime en su deferencia para con los Estados Unidos. Von Bülow y Holstein, el genio que dirigía la Wilhelmstrasse, se daban cuenta plenamente de la susceptibilidad de la opinión pública de los Estados Unidos. Hacían oídos sordos a las solicitación de von Tirpitz y de los pangermanistas; tenían al Kaiser bien controlado y seguían una política muy razonable y considerada al tratar de las cuestiones de la influencia alemana en el Nuevo Mundo. Este tema merece ser tratado con más detalle.

Tomemos, por ejemplo, la cuestión de las bases navales. El notable contraste entre la actitud del Ministerio de Marina y la de la Wilhelmstrasse halla un buen ejemplo en el caso curioso de la República Dominicana. Ulises Heureaux, el presidente de ese pequeño Estado, después de casi dos décadas de gobierno personal, vió conmovido y amenazado su poder. Desairado en su propuesta de un entendimiento comercial más estrecho con los Estados Unidos, se vio obligado a volverse hacia Alemania, y en el verano de 1898, al parecer sin que lo sugiriera fuente alemana alguna, propuso al gobierno de Berlín que estableciera relaciones más íntimas con su régimen, a cambio de lo cual se le daría un puerto de toma de carbón y se le harían otras concesiones. Ante esta interesante proposición, von Bülow se dirigió inmediatamente a von Holleben y le preguntó qué impresión produciría en los Estados Unidos la aceptación del ofrecimiento americano. La respuesta fue inequívoca. La acogida que tendría semejante paso sería "sumamente desfavorable"; en realidad, escribió el ministro, "no me atrevo a calcular hasta qué punto llegaría la hostilidad de la opinión pública e inclusive del gobierno contra nosotros".[45] Y ése fue el final de la propuesta. De una manera muy parecida trató el Ministerio de Relaciones Exteriores las diversas propuestas de von Tirpitz y sus compañeros. En el asunto de las islas de los Galápagos, por ejemplo, las recomendaciones del Ministerio de Marina quedaron seis meses sin respuesta, y luego, como en el caso dominicano, el asunto fue remitido al embajador de Alemania en Washington. Von Holleben aconsejó una vez más contra la acción; contestó suspirando que él habría deseado que las Galápagos hubiesen pasado a poder de Alemania veinte años antes, pero ya era demasiado tarde. "Por lo demás, no podría perjudicar a nuestros intereses que Inglaterra violara la Doctrina Monroe mediante la ad-

quisición de islas sudamericanas." [46] En el caso de las Indias Occidentales Danesas se mantuvo la misma actitud. Se desaprobó la adquisición de la isla de San Juan. En este caso, cuando en la revista semioficial del Ministerio de Marina se publicó un artículo de propaganda, von Bülow pidió al Emperador que se reprendiera a su autor; [47] y por orden del Kaiser mismo manifestó al almirante von Tirpitz que en vista "de la tensión política y económica existente" tal agitación en favor de la adquisición de territorio en las Indias Occidentales era "especialmente inoportuna".[48] Y Holstein, quien ejercía más influencia que otros en la formación de la verdadera política de Alemania, se expresó claramente con respecto a la necesidad de mantener buenas relaciones con los Estados Unidos.[49] Alemania se mantuvo completamente al margen, a pesar de las numerosas leyendas en contrario, cuando en 1902 el gobierno de los Estados Unidos negoció un tratado de cesión de las islas Vírgenes.[50] Si el tratado fracasó, como sucedió en realidad, ello no se debió en modo alguno a las maquinaciones de la Wilhelmstrasse.

En el caso de la isla Margarita, el Ministerio de Relaciones Exteriores alemán fue todavía más allá. En marzo de 1901, un buque de guerra alemán que hacía sondeos en aquellas aguas suscitó profundas y no enteramente injustificables sospechas en un jefe naval de los Estados Unidos en la misma región. "Los alemanes —como observó ese caballero— no son muy aficionados a trabajar desinteresadamente en beneficio de los marineros... Están presionando al gobierno venezolano en favor de algunas demandas de una compañía ferroviaria alemana... y como conocen bien los sentimientos del gobierno de Castro con respecto a nosotros, pueden ofrecer una transacción a cambio de la cesión a ellos de la isla Margarita, a perpetuidad o en arriendo por 99 años." [51] Esta comunicación hizo que el secretario de Estado, Hay, ordenara al encargado de negocios de los Estados Unidos en Berlín que realizara investigaciones con respecto al asunto y declarara, "discreta y no oficialmente pero terminantemente", que cualquier intento de poner en práctica semejante plan constituiría un motivo de aprensión para el gobierno de Estados Unidos, e inclusive podría perturbar las relaciones amistosas y cordiales con el imperio.[52] El resultado fue tan satisfactorio como pueden serlo las seguridades diplomáticas. La Wilhelmstrasse no solo negó aquella sino, en general, todas las ambiciones adquisitivas en el Nuevo Mundo; en el otoño de 1901, von Holleben, siguiendo instrucciones, declaró explícitamente que "todos los rumores que circulan con respecto a planes alemanes de conquista en las América del Sur y Central son mentiras y calumnias de nuestros enemigos",[53] y el 18 de noviembre del mismo año, el embajador, en una entrevista pública, declaró que el rumor de que Alemania se ocupaba en obtener la posesión de puertos de toma de carbón o de algún *point d'appui* en la América del Sur o en las Islas Occiden-

tales era difundido por "personas malintencionadas que contemplaban con envidia las relaciones sumamente amistosas entre Alemania y los Estados Unidos".[54] En la correspondencia del Ministerio de Relaciones Exteriores alemán, según han demostrado las minuciosas investigaciones del profesor Alfred Vagts, nada nos autoriza a acoger con escepticismo esa seguridad terminante del embajador alemán.

Tampoco es de modo alguno evidente que la Wilhelmstrasse siguiera una política ambiciosa en el Brasil. En junio de 1899, por ejemplo, hizo que se publicase en el *Kölnische Zeitung* un artículo en el que se censuraban enérgicamente las innecesarias ambiciones de la prensa alemana a este respecto.[55] En enero de 1900, von Holleben envió al *New York Herald* una clara negativa de los propósitos alemanes,[56] y estas seguridades se repitieron en noviembre de 1901.[57] El embajador alemán en Río escribió que Alemania debía ejercer sus esfuerzos en la esfera económica y moral,[58] y su colega de los Estados Unidos aseguró repetidamente al Departamento de Estado que en realidad había poco que temer del estado de ánimo de los colonos alemanes, quienes se habían identificado con el país en el que habían establecido sus hogares y comprendían la Doctrina Monroe.[59]

Pero el lector escéptico, influido quizá por la opinión actual, preguntará cómo se explica el famoso episodio de Venezuela. ¿No es cierto que Alemania maquinaba propósitos nefandos contra la independencia de ese Estado en 1902 y 1903? ¿No aspiraba a establecer una base naval en el Caribe? Un presidente de los Estados Unidos valiente y franco, Theodore Roosevelt, ¿no envió virtualmente un ultimátum al gobierno alemán, y por la fuerza, para decirlo así, no le obligó a desistir de sus propósitos nefandos? ¿Y este episodio no hace que todas las demás cuestiones parezcan insignificantes? ¿No indica con precisión la hostilidad de la Alemania guillermina hacia los Estados Unidos y a la Doctrina Monroe?

Tal es la leyenda, y nada más que la leyenda, que ha arraigado en la mente norteamericana y en la que creen muchos en la actualidad. Se apoya en las declaraciones de Theodore Roosevelt mismo y, especialmente, en una carta suya al historiador William Roscoe Thayer. Y quizás el mejor modo de abordar el problema sea citar esa carta, o una gran parte de la misma, tal como fue escrita unos quince años y medio después del acontecimiento, en una época, adviértase, en que ése, el más ardiente y belicoso de los norteamericanos, suspiraba por una guerra contra el Reich.

"No hay razón alguna —comenzaba el señor Roosevelt— para que yo no hable de los hechos relacionados con el desacuerdo entre los Estados Unidos y Alemania con respecto a la cuestión de Venezuela, en la primera parte de mi administración como Presidente, y del final arreglo amistoso del desacuerdo.

"En esa época, el dictador-presidente venezolano Castro había cometido varias ofensas contra naciones europeas; entre ellas, Alemania e Inglaterra. El go-

bierno inglés se esforzaba entonces por mantener buenas relaciones con Alemania, y en esa ocasión actuó juntamente con ella. Alemania envió una escuadra de buques de guerra a la costa venezolana, y los acompañaron algunos buques de guerra ingleses. No había objeción alguna a que Castro fuese castigado, con tal que el castigo no tomara la forma de apoderamiento de territorio y su ocupación más o menos permanente por alguna potencia del Viejo Mundo. En este punto particular, ese apoderamiento de territorio habría constituido una amenaza directa para los Estados Unidos, porque habría puesto en peligro o dominado parcialmente el acceso al proyectado canal a través del istmo.

" Yo me convencí rápidamente de que Alemania era la parte dirigente y la realmente formidable en la transacción, y de que Inglaterra no hacía más que seguir la dirección de Alemania de una manera más bien indiferente. Me convencí de que Inglaterra no apoyaría a Alemania en el caso de un choque por ese asunto entre ésta y los Estados Unidos, sino que permanecería neutral; yo no deseaba que hiciera más que permanecer neutral. También me convencí de que Alemania se proponía apoderarse de algún puerto venezolano y convertirlo en una fortaleza fuertemente fortificada, según el modelo de Kiauchau, con miras a ejercer algún grado de dominio sobre el futuro canal ístmico y sobre los asuntos sudamericanos en general."

Influido por estas consideraciones, el señor Roosevelt, según él dice, probó "durante algún tiempo" los métodos habituales del intercambio diplomático. Alemania "no aceptó el arbitraje"; "se negó a decir que no se apoderaría de territorio venezolano, limitándose a manifestar que esa posesión sería temporaria, lo que podía significar algo". En consecuencia, el Presidente "reunió a nuestra flota de combate —así dice su relato— para que estuviese lista para zarpar con una hora de aviso" y le dijo a John Hay que se entrevistaría con von Holleben, el embajador alemán.

"Vi al embajador —continúa la carta— y le expliqué que en vista de la presencia de la escuadra alemana en la costa venezolana no podía permitir una demora mayor en la respuesta a mi pedido de un arbitraje y que no podía consentir en apoderamiento alguno de territorio venezolano. El embajador respondió que su gobierno no podía convenir en el arbitraje y que no había el propósito de tomar posesión 'permanente' de territorio venezolano. Repliqué que Kiauchau no era posesión 'permanente' de Alemania, que tenía entendido que solo la tenía en arriendo por 99 años, y que yo no me proponía tener otra Kiauchau, retenida por un plazo análogo, en los accesos al canal del istmo. El embajador repitió que su gobierno no aceptaría el arbitraje. Entonces le pedí que informara a su gobierno que si la notificación aceptando el arbitraje no llegaba dentro de cierto número de días especificado me vería obligado a ordenar a Dewey que llevase su flota a la costa venezolana y procurara que las fuerzas alemanas no se apoderaran de territorio alguno. Manifestó una inquietud muy grave y me preguntó si me daba cuenta de las serias consecuencias que tendría tal acción, consecuencias tan graves, para ambos países, que temía darles un nombre. Respondí que había considerado a fondo el costo antes de decidir dar el paso y le pedí que examinase el mapa, pues una mirada le demostraría que no había en el mundo un lugar donde Alemania, en el caso de un conflicto con los Estados Unidos, estaría en mayor desventaja que en el Mar Caribe.

" Pocos días después, el embajador vino a verme, conversó agradablemente sobre varios temas y se levantó para irse. Le pregunté si tenía alguna respuesta que dar de parte de su gobierno a mi pedido, y cuando dijo que no, le informé que en ese caso era inútil esperar tanto tiempo como me proponía y que se orde-

naría a Dewey que se hiciese a la mar veinticuatro horas antes del momento que yo había señalado. Expresó una profunda aprensión y dijo que su gobierno no aceptaría el arbitraje. Sin embargo, menos de veinticuatro horas antes del plazo que yo había fijado para cablegrafiar la orden a Dewey, la Embajada me notificó que Su Majestad Imperial el Emperador de Alemania le había ordenado que me pidiera que yo mismo me encargara del arbitraje. Sentí, y lo manifesté públicamente, gran satisfacción por este resultado y gran aprecio del método que el gobierno alemán finalmente había accedido a seguir. Más tarde recibí el consentimiento del gobierno alemán para que se encargara del arbitraje el Tribunal de La Haya, y no yo." [60]

Este relato extraordinario se ha difundido mucho; lo han utilizado historiadores distinguidos en los libros de texto; satisface tanto al orgullo como al prejuicio de los Estados Unidos. Pero está lleno de errores, errores que un examen cuidadoso de los documentos pone de manifiesto inevitablemente. Analicémoslo con el propósito de descubrir la verdad exacta.

La cuestión de Venezuela apareció por primera vez en el horizonte diplomático en diciembre de 1901. En esa época, el gobierno alemán, en un memorándum enviado al Departamento de Estado, bosquejaba con sinceridad, como sabemos ahora, la actitud que se proponía adoptar para hacer que el recalcitrante Castro mostrara algún respeto por los derechos de los extranjeros. Desautorizaba expresamente todas las ambiciones territoriales, pero indicaba que un bloqueo de los principales puertos de Venezuela podía tener que ser considerado, y añadía que si esta medida no surtía efecto, Alemania "tendría que considerar la ocupación temporaria ... de diferentes puertos venezolanos y la exacción de tributos en esos lugares".[61] Esta comunicación fue recibida por Roosevelt y John Hay, el secretario de Estado, sin temblor alguno; von Holleben, el embajador alemán, se entrevistó con ellos al día siguiente de haber transmitido el memorándum, y de su tono sacó la conclusión de que una acción coercitiva contra el escandaloso Castro no causaría perturbación alguna en los círculos oficiales de Washington.[62] No se dijo una palabra para disuadir al gobierno del Reich de la empresa que tenía en consideración.

Fue un año después del envío del memorándum de diciembre de 1901 cuando se intentaron verdaderas medidas de coerción contra Venezuela —como hemos visto— por parte de Alemania y Gran Bretaña, conjuntamente. *A priori*, parecería absurdo que la Wilhelmstrasse invitase a Gran Bretaña a cooperar en medidas de coerción si hubiera abrigado algún siniestro propósito de adquirir territorio. Pero no tenemos por qué depender de ese razonamiento. Sabemos, por los archivos británicos, que antes de establecerse el bloqueo se había dejado a un lado, inclusive, la idea de fiscalizar los derechos de aduana mencionada en el memorándum de 1901. Von Richthofen, el ministro de Relaciones Exteriores alemán, la repudió explícitamente en los últimos días de noviembre de 1902.[63]

Declaró que semejante idea requeriría fuerzas mayores que aquellas de que se disponía, que llevaría probablemente al establecimiento de una nueva línea de puestos aduaneros por los venezolanos más tierra adentro y —tómese nota de la observación— que podía causar dificultades con los Estados Unidos. Los documentos de la Wilhemlstrasse relacionados con el bloqueo de Venezuela han sido examinados con cuidado por más de un historiador y nunca se ha descubierto la más pequeña prueba de un propósito adquisitivo.

Además, desde el principio mismo, el gobierno alemán mostró la mayor preocupación por las susceptibilidades estadounidenses. El bloqueo se estableció el 9 de diciembre. El 11 de ese mes, el gobierno de Venezuela solicitó a Bowen, el embajador de los Estados Unidos en Caracas, que propusiese que la disputa fuese sometida a arbitraje.[64] El 12 de diciembre, el secretario de Estado transmitió la propuesta venezolana a Londres y Berlín, sin comentarla ni ejercer presión oficial alguna. El día 14, el ministerio de Relaciones Exteriores alemán envió instrucciones al príncipe Metternich, su embajador en Londres, declarando que Alemania debía aceptar la mediación de los Estados Unidos para que Gran Bretaña no se acreditase como más conciliatoria que su asociada.[65] El 19 de diciembre aceptó en principio el arbitraje. Es cierto que continuó el bloqueo, y muy apropiadamente, mientras se determinaban los términos de referencia del arbitraje entre Venezuela y los gobiernos interventores; pero la aceptación del arbitraje mismo difícilmente parece la acción de un gobierno inclinado a acometer alguna siniestra empresa de fuerza.

De lo anterior se deduciría, por lo tanto, que el señor Roosevelt estaba equivocado en varias de las afirmaciones fundamentales de su carta a Thayer; se equivocaba al suponer que Alemania tenía la intención de establecer "una plaza de armas fortificada"; estaba equivocado al decir que "Alemania no aceptó el arbitraje"; estaba equivocado al afirmar que en 1902 el gobierno del Reich, inclusive, mencionó la posesión "temporaria", "lo que podía significar algo".

Pero el resto del relato de Roosevelt no es menos inexacto e indigno de confianza. Existen las razones más fuertes para creer que la idea de un ultimátum enviado a Alemania fue el fruto de la imaginación exuberante del *Rough Rider* * más bien que de su memoria. En los archivos de la Wilhelmstrasse no hay una sola palabra que confirme ese relato; no hay una sola palabra en los despachos de sir Michael Herbert, el embajador británico en Washington; no hay una sola palabra en el Departamento de Estado;

* Soldado voluntario norteamericano de caballería durante la guerra entre España y los Estados Unidos. *(N. del T.)*

no hay una sola palabra acerca de órdenes especiales a la flota de los Estados Unidos en el Departamento de Marina; no hay, en resumen, un solo testimonio contemporáneo que compruebe el relato de Roosevelt. Pero tampoco tiene uno que depender por completo de esa prueba negativa. Entre los documentos de John Hay figura el borrador de un memorándum dirigido a las potencias que ejercían el bloqueo. Este memorándum declara que el gobierno alemán "aseguró espontáneamente al gobierno de los Estados Unidos que no contemplaba la conquista o adquisición de territorio alguno", y añade que "el gobierno de los Estados Unidos . . . se esforzó por observar una actitud de neutralidad amistosa durante todos los penosos incidentes del bloqueo que siguió".[66] ¿Podía John Hay haber escrito estas frases si Roosevelt le hubiera hablado a Holleben como en 1916 dijo que le había hablado? Pero tenemos otra prueba: el discurso del Presidente mismo, en abril de 1903, cuando declaró que en el bloqueo de Venezuela "ambas potencias nos aseguraron en términos explícitos que no existía por su parte la menor intención de violar los principios de la Doctrina Monroe, y esas seguridades han sido mantenidas con una honorable buena fe que merece el más completo reconocimiento por su parte".[67] Si se hubiera producido una crisis como la descrita en la carta a Thayer, ¿habría hablado así Roosevelt pocos meses después? O bien consideremos el lenguaje del Presidente al escribir al profesor Münsterberg en el invierno de 1903. "Alemania, Inglaterra y los Estados Unidos —escribió el 23 de enero— son las tres grandes naciones del futuro. Los eslavos necesitan un centenar de años y las razas latinas están agotadas. Y la cooperación de esos tres pueblos no debe tener un límite; la Doctrina Monroe no es un artículo de fe rígido." [68] O tengamos en cuenta otro hecho notable y en verdad abrumadoramente convincente. Von Holleben, según sabemos por los archivos alemanes, ni siquiera se hallaba en Washington desde el 14 hasta el 26 de diciembre, y el libro de visitas del Presidente demuestra que se entrevistó con Roosevelt el 6 de diciembre y no da cuenta de ninguna otra visita hasta la recepción de Año Nuevo. Por lo tanto, ¿cuándo podía haber sido entregado un ultimátum? A esta pregunta no hay más respuesta razonable que la de nunca.

Pero al llegar a esta conclusión no hemos terminado en modo alguno con el bloqueo de Venezuela, desde el punto de vista de las relaciones germano-estadounidenses o el de la Doctrina Monroe. Pues es innegable que en la última parte de 1902 y los primeros meses de 1903 existía un auténtico resentimiento contra Alemania y una tensión muy real en las relaciones de las dos naciones. "El estallido en este país contra Alemania —escribió sir Michael Herbert en un despacho del 29 de diciembre— ha sido verdaderamente notable, y el recelo de los propósitos del Emperador alemán en el Mar Caribe es compartido, igualmente, por el gobierno, la prensa y el

público." [69] El 26 de enero, el embajador británico volvió a aludir a la intensa irritación contra el Reich.[70] El 7 de febrero llegó a decir que las buenas relaciones con los Estados Unidos serían "perjudicadas gravemente" con una nueva cooperación británica con el gobierno de Berlín.[71] El 25 de febrero se expresó todavía más categóricamente. "A su Señoría le asombraría —escribió— el lenguaje que emplean con respecto a ella (es decir, Alemania) hombres que ocupan los puestos más altos en Washington." [72] Parecen existir todas las razones para creer que este análisis de la opinión en los Estados Unidos era justo. Roosevelt mismo reconoció indudablemente el hecho. "¿Está loca la gente de Berlín? —se dijo que había preguntado a fines de enero—. ¿No saben que están inflamando la opinión pública de aquí cada vez más? ¿No saben que se quedarán solos, sin Inglaterra?" [73]

Alguna explicación de este resentimiento se puede encontrar en el lenguaje de una gran parte de la prensa alemana. Naturalmente, los diarios pangermanistas eran los más extremados. El *Alldeutsche Blätter*, por ejemplo, publicó el 3 de enero un comentario sobre la Doctrina Monroe que compensaba con la violencia lo que le faltaba en exactitud. Declaraba que el dogma estadounidense se basaba en un telegrama *(sic)* y que hacía mucho tiempo había sido censurado adecuadamente por el príncipe Bismarck. La tesis que contenía era monstruosa, enteramente "indefendible, tanto más por cuanto los norteamericanos carecían de medios para poner en vigor los principios que sentaban tan arrogantemente".[74] Un artículo publicado en el *Gegenwart* era todavía más violento. Su autor, enfurecido, decía que Alemania había pedido "humildemente" permiso a los "norteamericanos boquigrandes" antes de emprender el bloqueo. Solo los yanquis podían ser lo bastante impúdicos para apoderarse de territorio en el Oriente mientras erigían una cerca alrededor del continente americano. Si bien podía no ser prudente poner la pistola alemana en el pecho de los Estados Unidos, era indispensable la mano armada para tratar con los norteamericanos arrogantes e inconsiderados.[75]

Inclusive, diarios menos extremistas exponían una opinión no muy diferente. El *Vossische Zeitung*, por ejemplo, declaró que ninguna nación europea había reconocido ni reconocería nunca el dogma norteamericano.[76] El *Berliner Post*, diario de opiniones igualmente moderadas, dijo que la Doctrina era un "monólogo no obligatorio y que no era necesario plantear cuestión alguna con respecto a ella".[77] El *Hamburger Nachrichten* la consideraba simplemente como "la opinión personal del primer magistrado de Estados Unidos en 1823", y declaraba "completamente inadmisibles . . . las deducciones sacadas de ella", en el sentido de que "los Estados Unidos pueden ejercer una especie de supervisión sobre los asuntos de los diversos Estados americanos".[78]

Además, profesores de colegios superiores, algunos de ellos eminentes, repetían el lenguaje de la prensa. El profesor Eduardo Hartmann advirtió contra cualquier "reconocimiento" de las pretensiones de los Estados Unidos.[79] El profesor Delbrück, historiador distinguido, comentó la política "pérfida" de los Estados Unidos.[80] El profesor Wagner, antropólogo notable, creía que la Doctrina era "una mera pretensión vacua, detrás de la cual no hay voluntad enérgica ni verdadero poder". Opinaba que ni siquiera Napoleón había alegado nunca pretensiones tan exageradas.[81]

Frente a la que casi se podría llamar una difundida manifestación de hostilidad hacia los Estados Unidos, von Bülow y el Ministerio de Relaciones Exteriores trataban de seguir una política conciliatoria, en la medida de lo posible. A comienzos de enero, von Holleben, quien no había avaluado bien el sentimiento norteamericano, fue retirado y se envió un embajador particularmente aceptable en la persona de Speck von Sternburg, el amigo del Presidente; antes de salir de Berlín, el nuevo embajador concedió a la prensa una entrevista en la que pronunció palabras suaves, pero también vagas. "La Doctrina Monroe —dijo— es derecho consuetudinario para los estadounidenses, y el presidente Roosevelt la considera, como ha recalcado al mundo en varias ocasiones, una medida que contribuye a la paz." [82] Cuando llegó a Nueva York, a fines del mes, se expresó más concretamente. "El Emperador conoce a fondo la Doctrina Monroe... Aprecia el sentimiento norteamericano en favor de la Doctrina Monroe y no pensaría en ocupar un puerto de toma de carbón o territorio. Tampoco pensaría en violar la doctrina más que se propondría colonizar la luna." [83] El 5 de febrero, von Bülow declaró en el Reichstag que Alemania no tenía en Venezuela otro propósito que garantizar la seguridad de las vidas, la propiedad y el comercio de los súbditos alemanes,[84] y el 19 de marzo, un mes después del levantamiento del bloqueo, habló enérgicamente contra las "aguas de cerrajas" y "los rumores muy infundados y desalmados" [85] con respecto a las ambiciones territoriales de Alemania. No deja de ser significativo que al mismo tiempo se le negara al *Berliner Tageblatt* el apoyo oficial para el envío de un corresponsal especial a Río; [86] que al director del pangermanista *Grenzboten* se le censurara vivamente por un artículo que abogaba en favor de la concentración de las energías colonizadoras alemanas en el Brasil;[87] que en julio, von Bülow concediera al *Lokal-Anzeiger* de Berlín una entrevista en la que pública y autorizadamente negó las ambiciones alemanas en términos no indecisos.[88] Luego, también en el verano de 1903, se puso freno a las actividades con frecuencia irritantes y oficiosas de los buques de guerra alemanes en el Caribe, por lo que no puede caber duda alguna de que se realizaba un esfuerzo realmente sincero para conciliar a los Estados Unidos.

Sin embargo, había una cosa que el gobierno alemán no podía

hacer ante la facción más violenta de su propia opinión pública: no podía declarar explícita e inequívocamente que reconocía la Doctrina Monroe. La posibilidad de esa acción fue discutida; von Richthofen, del ministerio de Relaciones Exteriores, planteó la cuestión pero el almirante von Tirpitz se oponía a cualquier compromiso de esa clase y nada se hizo. A von Sternburg se le reprendió por su entrevista de Nueva York y se le dijo que tomara más en cuenta el sentimiento alemán; [89] von Bülow, en sus discursos en el Reichstag, no hizo alusión concreta alguna a los principios de 1823. Y como quizá podía esperarse en este mundo perverso, la omisión de ese acto de deferencia influyó en la opinión de los Estados Unidos más que todo lo demás; el episodio venezolano no hizo, al parecer, sino reforzar la convicción de muchos estadounidenses de que era necesario que se vigilara a Alemania. Del bloqueo de 1902-1903, el Reich no cosechó más que desconfianza.

Algo muy distinto ocurrió con Gran Bretaña. En esos años de creciente prejuicio antigermano, los británicos jugaron magníficamente sus cartas y cosecharon su recompensa una década después, en los días de la Guerra Mundial. En 1900 habían hecho bien en abandonar el Tratado Clayton-Bulwer y, sin *quid pro quo* alguno, en ceder ante los Estados Unidos en la cuestión del canal, y ahora iban a mostrar una vez más la misma complacencia. Downing Street, como la Wilhelmstrasse, había comunicado de antemano sus intenciones a Washington,[90] y el 13 de noviembre, sir Michael Herbert informó a su gobierno que el camino estaba libre. Decía que el secretario de Estado había anunciado que "aunque lamentaban que las potencias europeas utilizasen la fuerza contra los países de las Américas del Centro y del Sur, el gobierno de los Estados Unidos no podía objetar que tomasen medidas para obtener reparaciones por los daños sufridos por sus súbditos, con tal que no se contemplase alguna adquisición de territorio".[91] La reacción inamistosa de la opinión estadounidense con respecto al bloqueo puede haber sido, a este respecto, algo sorprendente, pero los ministros británicos se ajustaron rápidamente a los hechos. Ya el 15 de diciembre, por ejemplo, lord Cranborne, quien representaba al Foreign Office en la Cámara de los Comunes, declaró que los Estados Unidos habían reconocido que la acción británica no constituía "en modo alguno una infracción de la Doctrina Monroe . . . y que ninguna nación del mundo se había mostrado más ansiosa que Inglaterra para ayudarlos a mantener esa doctrina".[92] El 14 de febrero de 1903, el primer ministro, Balfour, pronunció en Liverpool un discurso en el que expuso todavía más categóricamente la posición del gobierno. "Damos la bienvenida —declaró— a todo aumento de la influencia de los Estados Unidos de América en el Hemisferio Occidental. No deseamos la colonización, no deseamos alteración alguna en el equilibrio del poder, no deseamos adquirir territorio. No tenemos la menor intención de in-

miscuirnos en el sistema de gobierno de ninguna parte de ese continente. La Doctrina Monroe, por lo tanto, no está realmente en tela de juicio." [93]

Ningunos otros dos hombres habrían podido hablar, desde el punto de vista del gobierno, con más autoridad que los que acabamos de citar, pero lo que dijeron coincidía con el lenguaje de lord Lansdowne, el ministro de Relaciones Exteriores, y de otros conservadores influyentes en la Cámara de los Lores. "Yo no concedo la primacía al noble lord (lord Rosebery) ni a nadie de esta Cámara —dijo Lansdowne a fines de febrero, una vez terminada la disputa—, en mi deseo de que no se haga nada que ofenda las susceptibilidades de los Estados Unidos, o que indique de algún modo que abrigamos algún deseo de impugnar la Doctrina Monroe." [94] Y el duque de Devonshire, aquel sólido pilar de la clase alta británica en el ministerio de Balfour, declaró en el curso del mismo debate que Gran Bretaña aceptaba sin reservas los principios de 1823.[95] En el debate sobre el discurso del Rey en la apertura del Parlamento, el vocero del gobierno fue más allá, todavía. "El principio de la Doctrina Monroe —declaró— ha recibido siempre el apoyo resuelto de sucesivos ministerios de este país, y ningún inconveniente temporario hará que vacilemos en nuestra adhesión a la política establecida por el pueblo norteamericano." [96]

En cuanto a la oposición, desde el principio había censurado la acción juntamente con Alemania porque ponía en peligro una amistad muy valiosa con los Estados Unidos; y sir Charles Dilke expuso su punto de vista cuando afirmó en el Parlamento que "en este país existe una opinión abrumadora en favor de la Doctrina Monroe".[97] Y procediendo a revelar un secreto, por decirlo así, señaló que los enormes intereses económicos de Gran Bretaña en la América latina de ningún modo podían ser servidos mejor que con una política como la que habían formulado los Estados Unidos.

Este coro de elogios al gran dogma estadounidense por estadistas británicos es un hecho de importancia fundamental. Está muy cerca de ser un reconocimiento oficial de la Doctrina Monroe; está muy cerca de ser la aceptación concreta de la política fundamental de los Estados Unidos. Los voceros de ninguna otra nación han ido tan lejos como los británicos en 1902 y 1903, y la opinión expresada entonces iba a seguir rigiendo en los años siguientes. Detrás de esa afabilidad se ocultan propósitos ulteriores, como veremos más adelante, pero no pueden alterar el hecho de que Gran Bretaña es, al presente y lo ha sido durante cerca de cuarenta años, la nación que más se ha acercado a la aceptación sincera de los principios de 1823.

Hay un aspecto final del bloqueo de Venezuela que merece atención aquí: es la sensibilidad de la opinión norteamericana en 1902 a la coerción ejercida sobre un Estado americano. A pesar

del relato novelesco del señor Roosevelt en 1916, es evidente, por lo que hemos dicho ya, que el gobierno apenas preveía una reacción tan hostil, como la que se produjo realmente, ante las medidas coercitivas de Alemania y Gran Bretaña; y el Presidente se lo confesó con franqueza a Speck von Sternburg. El Departamento de Estado dio el visto bueno a las naciones interventoras, y solo en el curso de la intervención misma los dirigentes de la política de los Estados Unidos descubrieron que debían tener en cuenta un sentimiento público mucho más hostil que en cualquier ocasión anterior al empleo de la fuerza por las potencias europeas. Es posible, como insinuó sir Michael Herbert, que parte de esa hostilidad proviniera de los marinos "y de las empresas de construcciones navales de Cramp en el Este y Scott en el Oeste, que deseaban más pedidos de barcos".[98] Pero, en gran parte, el sentimiento era auténtico y sincero, meramente una manifestación del nacionalismo confiado en sí mismo de la época.

El bloqueo de Venezuela, por lo tanto, marca otra etapa más en la evolución de la Doctrina Monroe; señala un gran cambio con respecto a la actitud asumida por Seward en 1866. Ese gran secretario de Estado había sostenido que el empleo de la fuerza por parte de naciones europeas contra cualquier país americano era enteramente lícito con tal que ello no implicase ambiciones territoriales o fines antirrepublicanos; y las naciones europeas actuaron en muchos casos sobre la base de esa hipótesis durante los treinta años siguientes. Pero en 1902-1903, la opinión de los Estados Unidos, si no el gobierno de los Estados Unidos, tendía a tomar un punto de vista muy distinto; el Departamento de Estado se vio obligado a poner su maquinaria en movimiento y promover un arreglo pacífico de la disputa casi tan pronto como comenzó ésta. Y, por otra parte, las naciones europeas actuaban de una manera distinta a como habrían actuado en una época anterior: buscaban de antemano la aprobación de los Estados Unidos; inclusive, estaban dispuestas, se podría añadir, a someter la cuestión al arbitraje norteamericano con el presidente de los Estados Unidos como árbitro; mostraban verdadera preocupación por las susceptibilidades norteamericanas, y una de ellas, Gran Bretaña, reconoció virtualmente los principios de 1823. No es extraño que la *Westminster Gazette* pudiera decir en un comentario sobre Venezuela que "la Doctrina Monroe sale del episodio con una autoridad inmensamente acrecentada" [99] y que la *Saturday Review* proclamara algo biliosamente que "el monroísmo vence en el apartamiento voluntario de Europa de los continentes americanos y las islas adyacentes".[100] No es extraño que Henry White, entonces encargado de negocios en Londres, pudiera declarar que los acontecimientos de fines de 1902 "sirvieron para promover todavía más la aceptación de la Doctrina Monroe y, en verdad, para asentarla en una base muy sólida".[101] Los Estados Unidos de Theodore Roose-

velt, los Estados Unidos del siglo xx, eran una potencia mundial; su fuerza era reconocida cada vez más en el país y en el exterior; para mejor o para peor, aumentaba su visión de sus derechos y responsabilidades.

Capítulo VII

EL POLICÍA DEL OCCIDENTE
LA EVOLUCIÓN DEL COROLARIO DE ROOSEVELT

"Debe sobrentenderse que en ninguna circunstancia utilizarán los Estados Unidos la Doctrina Monroe como una excusa para la agresión territorial... Hay, por supuesto, límites para los agravios que puede soportar una nación que se respeta a sí misma. Es siempre posible que actos injustos con respecto a esta Nación, o con respecto a los ciudadanos de esta Nación, en algún Estado incapaz de mantener el orden entre sus propios habitantes, incapaz de obtener justicia de los extraños y no dispuesto a hacer justicia a los extraños que lo tratan bien, puedan dar por resultado que tengamos que emprender una acción para proteger nuestros derechos; pero tal acción no será emprendida con miras a la agresión territorial y solo se la emprenderá con extrema renuencia y cuando se haga evidente que se han agotado todos los demás recursos.

"Además, debemos hacer evidente que no nos proponemos permitir que la Doctrina Monroe sea utilizada por nación alguna de este continente como un escudo que la proteja de las consecuencias de sus propias fechorías contra otras naciones. Si una república situada al sur de nosotros comete una sinrazón contra una nación extranjera, tal como un ultraje contra un ciudadano de esa nación, entonces la Doctrina Monroe no nos obliga a intervenir para impedir el castigo de la sinrazón, excepto para procurar que el castigo no asuma la forma de ocupación territorial en modo alguno. El caso es más difícil cuando se refiere a una obligación contractual. Nuestro Gobierno se ha negado siempre a hacer cumplir esas obligaciones contractuales en favor de sus ciudadanos mediante la apelación a las armas. Es muy de desear que todos los gobiernos extranjeros adopten el mismo punto de vista. Pero no lo hacen y, en consecuencia, estamos expuestos a vernos en cualquier momento frente a alternativas desagradables. Por una parte, este país se negaría ciertamente a ir a la guerra para impedir que un gobierno extranjero cobre una deuda justa; por otra, es muy inconveniente permitir que una potencia extranjera tome posesión, aunque sea provisionalmente, de las aduanas de una república americana para hacer cumplir el pago de sus obligaciones, pues esa ocupación provisional podría convertirse en una ocupación permanente. La única manera de eludir esa alternativa puede ser en cualquier momento que nosotros mismos nos encarguemos de lograr algún arreglo mediante el cual se pague todo lo posible de una obligación justa. Es mucho mejor que este país procure lograr un arreglo como ése que permitir que lo haga cualquier nación extranjera. Hacer eso asegura a la república que

no cumple sus compromisos contra la necesidad de pagar una deuda de carácter impropio bajo la compulsión, en tanto que también asegura a todos los acreedores honrados de la república que no serán pasados por alto en beneficio de los acreedores ímprobos o codiciosos. Además, para los Estados Unidos, la adopción de esa actitud constituye el único modo posible de asegurarnos contra un conflicto con alguna potencia extranjera. Por lo tanto, la actitud redunda en beneficio de la paz, así como en beneficio de la justicia."

THEODORE ROOSEVELT, *mensaje anual de 1905.*

Uno de los temas principales de la historia de la humanidad es el desarrollo de un imperio. Las naciones poderosas sienten invariablemente el impulso a la dominación. Conscientes de su fuerza material, convencidas de su superioridad moral, con frecuencia están dispuestas a dominar a los Estados más débiles y, según ellas los consideran, inferiores. El grado en que existe ese impulso, la medida en que es satisfecho, la manera como se pone de manifiesto, varían de acuerdo con la época, las circunstancias y el carácter nacional. Hay una gran diferencia entre los imperialismos. Es posible, por ejemplo, hacer una gran distinción entre la manera como Gran Bretaña y Francia han ejercido el dominio sobre pueblos menos bien organizados y la despiadada voluntad de dominio de la Alemania de Hitler. Hay algo que se llama el empleo moderado y algo que se llama el empleo inmoderado del poderío nacional. Pero la existencia del motivo imperialista tiene que ser admitida con franqueza, inclusive, con respecto a los Estados Unidos. Nuestros orígenes democráticos, la índole tolerante de nuestra población, su aversión a la aventura en el exterior, han sido las causas de que el imperialismo de los Estados Unidos haya sido un imperialismo con una conciencia inquieta, un imperialismo que habitualmente se ha justificado a sí mismo como tendiente a la preparación de comunidades políticas menos expertas para la ordenación de sus propios asuntos; pero esto no puede ni debe velar el hecho de que el estado de ánimo imperialista no ha estado ausente en nuestra vida política.

Nunca fue ese estado de ánimo más fuerte que en los primeros años del siglo xx. Encontró sus raíces económicas en el desarrollo de la industria de los Estados Unidos, que buscaba nuevos mercados para sus productos; en el desarrollo de la finanza norteamericana, que buscaba nuevas oportunidades para prestar en condiciones seguras y para invertir con la seguridad de que la inversión sería protegida. Recibió, como era muy natural, un poderoso estímulo de los acontecimientos de la guerra hispano-estadounidense. Encontró voceros como Lodge, en el campo político; Mahan, en el naval, y Strong, en el religioso. Y contó con la ayuda de la Doctrina Monroe.

En el desarrollo de la Doctrina, ciertamente, uno de los temas de estudio más extraordinarios e interesantes debe ser la evolución

de un teorema destinado a la protección de los Estados latinoamericanos, por parte de los Estados Unidos, hasta convertirse en uno que justificaba y hasta aprobaba la intervención norteamericana en el manejo y en los asuntos de las repúblicas independientes de este continente. Esta evolución alcanza una importancia peculiar en el periodo del gobierno de Roosevelt, pero sus raíces se hallan, como es natural, en un pasado más largo. Si en 1848 el Congreso hubiese aceptado la actitud del presidente Polk, los norteamericanos habrían extendido su dominio sobre la población de Yucatán, si bien en este caso por invitación de los dirigentes yucatecos; si el Congreso hubiese cedido ante la insistencia de Buchanan, o seguido la política del Tratado McLane-Ocampo, los Estados Unidos habrían podido extender su poder sobre México en los años que precedieron inmediatamente a la guerra civil. La enunciación del principio de la no transferencia por el presidente Grant pareció a los observadores cínicos que sentaba derechos para futuras adquisiciones norteamericanas, y al mismo tiempo proclamaba que ninguna nación europea debía alterar el *statu quo;* y el anhelo del héroe del desierto de adquirir el territorio de la República Dominicana pareció justificar esa opinión. Sin embargo, ninguna extensión del dominio de los Estados Unidos sobre pueblo alguno de fuera del continente norteamericano se produjo durante todo el transcurso del siglo XIX hasta 1898; y las adquisiciones de la guerra con España nunca fueron justificadas invocando los principios de 1823. Hasta los primeros años del siglo XX no se iba a deducir del lenguaje de Monroe el derecho a la intervención positiva en los asuntos de las naciones independientes. En esos años nació lo que llegó a ser conocido como el corolario de Roosevelt a la Doctrina Monroe.

La primera ocasión en que el gobierno de los Estados Unidos solicitó y obtuvo el reconocimiento de su derecho a intervenir en los asuntos de un Estado americano fue el caso de Cuba. En la enmienda Platt a la ley de presupuesto para el ejército para 1901 se estipulaba que aunque las fuerzas estadounidenses debían retirarse de la isla, el gobierno de Cuba debía consentir el ejercicio de un derecho de intervención de los Estados Unidos "para la preservación de la independencia cubana, el mantenimiento de un gobierno adecuado para la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual, y para cumplir sus obligaciones con respecto a Cuba". Sin embargo, el autor de esta enmienda, al presentarla, no hizo alusión alguna a los principios de 1823; ni el debate en el Senado reveló que existiera en la mente de la mayoría de los senadores relación alguna entre la política sintetizada en la enmienda y el lenguaje de la Doctrina Monroe. En realidad, cuando el senador Hoar, sólo entre los miembros del Senado, declaró que la propuesta del senador Platt le parecía "una estipulación adecuada y necesaria para la aplicación de la Doctrina Monroe al país más cercano de América con

excepción de México",[1] no tardó en ser censurado. El senador Jones, de Arkansas, declaró que no podía comprender cómo el gran dogma estadounidense "da en todas partes a los Estados Unidos el derecho a intervenir en los asuntos internos de cualquier Estado americano",[2] y el senador Morgan, de Alabama, dijo lo mismo de manera todavía más enérgica: "Esta Doctrina Monroe nunca ha tenido nada que ver con una proposición como ésta: el mantenimiento de un gobierno adecuado para la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual en alguno de los Estados americanos. No tiene relación alguna con eso." [3] Ningún otro senador republicano, en respuesta a esas censuras, se levantó para defender la actitud del senador de Massachusetts. No podemos, por lo tanto, considerar que la enmienda Platt se basaba en los principios de 1823.

En general, además, los diarios y la opinión pública de los Estados Unidos no sacaron del bloqueo de Venezuela en 1902-1903 la conclusión de que los Estados Unidos debían ejercer un poder policial sobre los Estados del Nuevo Mundo. La irritación por las maneras y los métodos alemanes, como hemos visto, estaba muy difundida, pero solo algún editorial ocasional sugería que el gobierno de los Estados Unidos tenía alguna responsabilidad positiva por el mantenimiento del buen orden en los Estados de la América latina, con objeto de evitar que se repitiesen episodios como el del bloqueo. La tesis de que si los Estados Unidos no querían permitir que intervinieran otros debían intervenir ellos mismos, encontró por primera vez una expresión general no en la prensa estadounidense, sino en la británica y en el lenguaje de los estadistas británicos. No era esto en modo alguno un mero capricho de las circunstancias; al contrario, puede afirmarse con cierta seguridad que la política británica tendía conscientemente a llevar suavemente al gobierno de Washington por el camino del imperialismo. ¿Qué podía ser más sensato y más propio de estadistas, desde el punto de vista de los intereses británicos, que conquistar la buena voluntad de los Estados Unidos mediante el reconocimiento de la Doctrina Monroe, y al mismo tiempo convencer al gobierno norteamericano para que asumiese el papel de policía internacional en el Nuevo Mundo, vigilando fielmente los grandes intereses económicos que los ingleses habían creado allí? ¿Qué suposición más razonable que la de que los principios de 1823 conferían responsabilidades tanto como derechos, deberes tanto como privilegios?

Las señales del desarrollo de esta idea se encuentran de vez en cuando en los años anteriores a 1902. Lord Salisbury, en su respuesta a Olney, la había sugerido en una especie de forma inversa al declarar que los Estados Unidos, puesto que no se proponían dirigir la conducta de los Estados latinoamericanos, no podían dedicarse a protegerlos contra las consecuencias de su mala conducta. *Living Age*, al aplaudir la declaración desafiante del secretario Root en

abril de 1900, había manifestado que el derecho a defender a los Estados del Nuevo Mundo de la violencia implicaba el deber de mantenerlos en orden.[4] No es extraño, por lo tanto, que en los debates sobre el bloqueo de Venezuela sonase una y otra vez la misma nota. En la Cámara de los Comunes, por ejemplo, un vocero del gobierno declaró un tanto quejumbrosamente: "Si los Estados Unidos pudieran ver el modo de adoptar algún método eficaz con el cual se pudieran evitar esas dificultades casi periódicas que surgen entre las grandes potencias y algunos de los Estados de la América del Sur, creo que puedo decir que contarían con una cooperación cordial en este país".[5] Y contenían la misma insinuación las palabras más cautas del duque de Devonshire en la Cámara de los Lores: "Con razón o sin ella, prudente o imprudentemente, probablemente con razón y prudencia, el gobierno de los Estados Unidos no ha aceptado responsabilidad alguna por los actos de las repúblicas establecidas en la América del Sur; y sí, en deferencia a supuestas, y yo creo que erróneamente supuestas susceptibilidades por parte del gobierno de los Estados Unidos, nosotros u otras potencias de Europa nos abstuviéramos de hacer cumplir derechos que creemos justos y esenciales para el mantenimiento de nuestro honor, semejante actitud haría a la Doctrina Monroe objeto de la aversión y la oposición de todas las potencias civilizadas del mundo."[6] Así, cautelosamente, el duque presentó al gobierno de Roosevelt, tal como él deseaba ver la cuestión, la elección entre repetidas intervenciones de las potencias europeas y la asunción de una dirección más amplia por parte del gobierno de los Estados Unidos mismo.

El lenguaje de los estadistas británicos era apoyado por los principales diarios. El *Morning Post* planteó la cuestión en los términos más claros;[7] el pontifical *Times*,[8] el *London Standard*,[9] el *Daily Chronicle*[10] y el *Daily Telegraph*[11] expusieron la misma opinión; un diario opositor tan importante como la *Westminster Gazette* adoptó la misma actitud.[12] Y en Washington, sir Michael Herbert encontró ocasión para llamar la atención del Presidente mismo sobre la actitud británica. El 13 de febrero, el señor Roosevelt aprovechó una oportunidad para decirle al embajador británico que el pueblo de los Estados Unidos se oponía al cobro de las deudas por la fuerza. "Observé —escribió sir Michael a lord Lansdowne— que yo suponía que en ese caso él estaría dispuesto a mantener servicio de policía en todo el continente americano e impedir el repudio general que muy probablemente seguiría a cualquier declaración de semejante política por parte de los Estados Unidos."[13] Esta aguda observación sugería, ciertamente, de una manera categórica, que los principios de 1823 implicaban responsabilidades tanto como privilegios.

Sin embargo, completamente aparte de observaciones como éstas, es muy posible que la doctrina del poder policial arraigase en la Casa

Blanca en los últimos días de 1902 y los primeros de 1903. Theodore Roosevelt era, por supuesto, un policía instintivo, dicho sea sin referencia a su empleo como tal en los años 1895-1897; su pasión por la rectitud iba acompañada por un deseo igualmente ardiente de imponer a los demás su marca particular de este artículo; y un hombre que, como dijo tan bien Henry Adams, era "acción pura" tiene que haber encontrado particularmente tedioso el papel de observador pasivo en sumo grado que se le había impuesto en el asunto de Venezuela. Los británicos y alemanes habían insinuado que el Presidente mismo arbitrase su disputa con Venezuela; de mala gana, y a instancias de John Hay, fue dejada a un lado esa perspectiva seductora y se envió la controversia al Tribunal de La Haya; de la Casa Blanca salieron seguridades indirectas, emanaciones de la energía rooseveltiana, de que los Estados Unidos se encargarían de que se cumpliese la sentencia; [14] y en una conversación muy interesante con Speck von Stenburg, el *Rough Rider* dio todavía más pruebas de su fuerte deseo de desempeñar un papel más activo que el que había desempeñado hasta entonces.

La ocasión de esa conversación fue la sugestión que había llegado de Berlín acerca de alguna administración internacional de las aduanas de Venezuela. Las grandes casas de banca de Alemania, especialmente la Disconto-Gesellschaft, habían abrigado durante un tiempo la esperanza de alguna solución de esa clase de la cuestión venezolana; se había descubierto que el señor Loomis, el subsecretario de Estado, no se oponía a ello;[15] la Wilhelmstrasse acogía con alegría esa señal de una actitud más amplia; y aunque deseaba que la iniciativa de semejante plan partiese de los Estados Unidos, no se oponía a que Speck von Sternburg tratase con su elevado amigo la cuestión de la cancha de tenis y la equitación. La conversación se realizó a mediados de marzo de 1903. Durante ella, el Presidente cuarteó la aguja de la opinión, pero en un determinado momento pronunció las siguientes y significativas palabras: "Una fiscalización de las finanzas de Venezuela por medio de instituciones financieras norteamericanas y europeas sería censurada aquí por la opinión pública. Esas desdichadas repúblicas me causan muchas preocupaciones. Un segundo intento por potencias extranjeras de cobrar sus deudas por la fuerza no sería tolerado aquí, sencillamente. Pienso con frecuencia que una especie de protectorado *(protektionistische Erklärung)* sobre las Américas del Sur y Central es la única salida." [16] La frase, apenas pronunciada, fue retirada virtualmente, pero de todos modos está llena de significado. Roosevelt tenía un temperamento impaciente; el instinto del atajo y de la acción dominante era fuerte en el Presidente, y antes que terminase el año iba a dar un ejemplo excelente de su índole natural. Impaciente porque el Senado colombiano no ratificaba el Tratado Hay-Herrán, que preparaba el camino para la construcción del canal, Roosevelt se apresuró a aprovechar un levan-

tamiento en el istmo para desembarcar allí fuerzas armadas, a reconocer precipitadamente el gobierno que fue instalado en el poder y a negociar no menos aceleradamente con él un convenio que apoyaba su gran ambición. Esta acción ilustra vívidamente su desconfianza con respecto a los políticos latinoamericanos (en este caso, tan restringidamente descritos como "los corruptores homicidas de Bogotá"), su convicción de la rectitud de los Estados Unidos y de su misión civilizadora y su deseo de emplear el "garrote", al que aludía con tanta frecuencia. Además, su política parecía tener buen éxito, y este hecho puede haber influido en su tratamiento posterior de la cuestión de Santo Domingo.

En este pequeño país, presa de frecuentes revoluciones en el paso de un siglo a otro, la administración de las aduanas había sido puesta en 1893 en manos de una empresa financiera de los Estados Unidos, la cual, con un optimismo atractivo, se llamaba a sí misma Compañía para el Progreso de Santo Domingo. En 1901, el gobierno entonces existente había anulado el contrato de la empresa, y ésta, enojada, como era natural, había apelado al Departamento de Estado. Mediante el protocolo del 31 de enero de 1903 se convino en que se compensara a la compañía por la violación de su contrato en la cantidad de 4.500.000 dólares; además, se estipulaba que la forma de pago la decidirían tres árbitros, uno designado por el presidente de los Estados Unidos, otro por el presidente de la República Dominicana y el tercero lo elegiría el gobierno dominicano entre los jueces de los tribunales de circuito de la Suprema Corte de los Estados Unidos. Este acuerdo nunca fue sometido a consideración del Senado y quizá no lo conociera el Presidente mismo, pero su existencia indica que el Departamento de Estado había comenzado a interesarse por la cuestión dominicana desde el punto de vista de los intereses particulares estadounidenses antes que los aspectos más importantes del problema atrajeran la atención del gobierno. Los marxistas verán en este hecho la prueba siniestra de la influencia del capitalismo en la política exterior de los Estados Unidos, pero los hechos, hasta donde los conocemos, no demuestran nada doloso ni nada particularmente insólito.

Y, ciertamente, no se puede decir que la Improvement Company fue el factor único, ni siquiera dominante, en los acontecimientos posteriores; surgieron otras circunstancias que llamaron la atención del gobierno y formaron su política con respecto a Santo Domingo. En el otoño de 1903, por ejemplo, Powell, el ministro en la ciudad de Santo Domingo y ansioso partidario de la intervención, informó que el ministro de Relaciones Exteriores, señor Galván, era hostil a los Estados Unidos y promovía activamente un proyecto nebuloso en favor de la neutralización de las aguas dominicanas y el establecimiento de puertos libres en Samaná y Manzanillo en beneficio de Alemania.[17] En nombre de los principios de 1823 y en un lenguaje

más tortuoso que elocuente, pero fuera de toda duda cargado con emoción, Powell protestó contra el ultraje ante la República Dominicana; [18] lo que es más importante, sus sospechas, aunque en realidad injustificadas, parecen haber sido compartidas por el veterano del Departamento de Estado, el señor Adee. Y como sucede con frecuencia en asuntos de esta clase, el gobierno iba a poder explicar racionalmente la intervención en los asuntos dominicanos sobre la base de que la inacción podía significar el engrandecimiento de alguna otra potencia. No fue la amenaza alemana la única que surgió. El 17 de octubre de 1903, el gobierno belga, cuyos ciudadanos poseían una cantidad importante de valores dominicanos, por medio de su representante diplomático en la ciudad de Santo Domingo propuso una acción juntamente con los Estados Unidos para la fiscalización de las aduanas y la administración de las rentas por medio de una comisión internacional compuesta por representantes de los principales acreedores: Francia, Bélgica y los Estados Unidos.[19] Para salir al paso de semejantes propuestas, ¿no era necesario que el gobierno de los Estados Unidos emprendiese una acción independiente propia?

Por lo menos, así se podía haber alegado razonablemente; e hizo más convincente esa actitud el hecho de que el girar de la rueda revolucionaria en Santo Domingo llevó al poder, en el invierno de 1904, a un presidente que deseaba realmente la ayuda de los Estados Unidos. Para entonces, los dominicanos se estaban haciendo generalmente impopulares en el exterior; su entusiasta dedicación al deporte de la revolución estaba agotando la paciencia de sus acreedores europeos; era, y ha seguido siendo, un recurso favorito del ocupante del inestable asiento del poder en esa república solicitar el favor de algún Estado extranjero, y es probable que en el presidente Morales influyeran consideraciones como ésas cuando apeló al gobierno de los Estados Unidos. De todos modos, cualesquiera que fueran los motivos, a fines de enero se presentó en el Departamento de Estado un agente dominicano y, con referencias a los principios de 1823, solicitó la ayuda de la poderosa república del norte.[20] Apenas había llegado, cuando se produjo otro acontecimiento importante. El Tribunal de La Haya dictó un importante fallo relacionado con toda la cuestión de la política en el Caribe. A los jueces de ese augusto cuerpo se les había remitido la pregunta de si las potencias que habían empleado la coerción contra el recalcitrante Castro tenían derecho a un tratamiento preferencial en el cobro de sus derechos, y la respuesta fue unánimemente afirmativa. Ese fallo, como dijo un prominente funcionario del Departamento de Estado, "premiaba la violencia" [21] y pareció hacer más necesario que nunca el descubrimiento de una alternativa del uso de la fuerza por parte de los Estados europeos contra las potencias americanas; además, constituía otro motivo para responder favorablemente a la solicitud dominicana. Añádase a esto que pocos días después llegó de la ciudad de Santo Domingo un des-

pacho indicando que en esa república los opositores hacían al cónsul alemán proposiciones para un acuerdo secreto dirigido contra los Estados Unidos [22] y podremos comprender por qué el gobierno de Roosevelt comenzó a considerar seriamente alguna forma de acción positiva en los asuntos de aquel perturbado Estado del Caribe. Tampoco es extraño que en el invierno y la primavera de 1904 los oficiales de marina de los Estados Unidos en aguas dominicanas apoyaran de una manera encubierta, o inclusive franca, al gobierno que se hallaba en el poder a causa de su predilección por un entendimiento con los Estados Unidos.[23]

Pero el año 1904 era un año de elecciones y el procedimiento presidencial fue correspondientemente cauteloso. En los periódicos de los Estados Unidos se publicaron algunos "artículos educativos" (cuando no aprobamos su finalidad los llamamos propaganda); que eran estimulados por el Departamento de Estado, parece casi seguro. En el mes de mayo, el Presidente mismo lanzó un *ballon d'essai*. En un banquete para conmemorar el segundo aniversario de la independencia de Cuba, el secretario de Estado, Root, leyó una carta del primer magistrado de la república. Después de declarar que el único deseo de los Estados Unidos era "ver a todos los países vecinos estables, ordenados y prósperos", Roosevelt añadía que si una nación "demuestra que sabe actuar con decencia en las cuestiones industriales y políticas, si mantiene el orden y cumple sus obligaciones, no tiene por qué temer la intervención de los Estados Unidos. La perversidad brutal o una impotencia que da por resultado el aflojamiento general de los vínculos de una sociedad civilizada puede requerir finalmente la intervención de alguna nación civilizada, y en el Hemisferio Occidental los Estados Unidos no pueden ignorar este deber".[24] Semejante lenguaje solo puede ser interpretado como una preparación para la intervención real que estaba próxima.

En julio, los acontecimientos fortalecieron todavía más la posición del gobierno; la comisión arbitral elegida para determinar la manera de hacer los pagos a los Estados Unidos, por cuenta de la Improvement Company de Santo Domingo, dictó su laudo, y, lo que es asombroso, entre sus términos figuraba la disposición de que en el caso de incumplimiento el agente financiero de los Estados Unidos se haría cargo de las aduanas dominicanas en Puerto Plata, y si fuera necesario, también de las de Sánchez, Samaná y Monte Christi.[25] Parece, ciertamente, que los eminentes árbitros hubieran estado leyendo las declaraciones públicas del Presidente de los Estados Unidos. Dos meses después se produjo realmente el acontecimiento que presagiaba esa decisión; ocurrió el incumplimiento y un agente financiero de los Estados Unidos y, lo que no deja de ser interesante, funcionario de la Improvement Company, se instaló en la aduana de Puerto Plata. En esta ocasión comenzaron a hacerse oír los gobiernos extranjeros; la cesión de los ingresos de ese puerto importante

era un asunto serio para los otros acreedores de Santo Domingo. Imponía cargas adicionales a los puertos meridionales, cuyos ingresos estaban destinados a los tenedores de bonos franceses y belgas, y a Samaná, cuyos ingresos habían sido hipotecados para los italianos. La situación se ponía excesivamente tensa; los pedidos de ayuda a los Estados Unidos que hacía Morales eran cada vez más insistentes; el gobierno francés declaró a los Estados Unidos (no sin razón) que su paciencia se había agotado e instaba a que se hiciera algo. En esos últimos días de 1904, los únicos que guardaban silencio eran los alemanes, invariablemente sospechosos, pero eso se debía indudablemente a que no tenían un interés del que valiera la pena hablar en la deuda dominicana.

Libre de los embarazos que acompañan a una campaña por la reelección, con la nueva confianza que le daba una gran victoria en las urnas, el presidente Roosevelt, en su mensaje de 1904, reiteró el lenguaje de la carta del 20 de mayo, solo que en este caso declaraba específicamente que "en el Hemisferio Occidental la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a los Estados Unidos, aunque sea de mala gana, en los casos flagrantes de mal proceder o de impotencia, a ejercer un poder policial internacional".[26] La tesis así expuesta fue ampliada por el secretario Root en un banquete de la New England Society el 22 de diciembre. A las palabras siguieron rápidamente los hechos. El 30 de diciembre, el embajador Dawson recibió instrucciones oficiales para que averiguase "si el gobierno de Santo Domingo estaría dispuesto a pedir que los Estados Unidos se hagan cargo del cobro de los derechos de aduana y realicen una distribución equitativa de las cuotas asignadas entre el gobierno dominicano y los diversos demandantes".[27] El 5 de enero, el Presidente designó comisionado especial al comandante Dillingham, oficial de marina con un gran conocimiento de la isla, para que cooperara en las negociaciones, y el día de Año Nuevo dos buques de guerra de los Estados Unidos anclaron en el puerto de Santo Domingo para ejercer, por supuesto, una influencia puramente moral en las discusiones. El 7 de febrero se había firmado ya un protocolo que disponía la fiscalización de los derechos de aduana por parte de Estados Unidos; el preámbulo de este documento declaraba que "el gobierno de los Estados Unidos de América, considerando cualquier tentativa, por parte de los gobiernos de fuera de este continente, de oprimir o controlar el destino de la República Dominicana como una manifestación de una disposición inamistosa con respecto a los Estados Unidos", estaba dispuesto a ayudar en el enderezamiento de las finanzas de esa república perturbada. Ocho días después, el Presidente envió el protocolo al Senado, y una vez más, como en el mensaje de diciembre, invocó los principios de 1823. "O bien debemos someternos a la probabilidad de una violación de la Doctrina Monroe o bien debemos convenir en algún arreglo como el adjunto . . . Noso-

tros . . . estamos realizando simplemente de una manera pacífica, no solo con la cordial aquiescencia sino de acuerdo con el pedido formal del gobierno interesado, parte del deber internacional que implica necesariamente la aserción de la Doctrina Monroe . . . Esto, en realidad, no nos impone una nueva obligación, pues la Doctrina Monroe significa precisamente tal garantía por nuestra parte . . . Este protocolo —concluye el mensaje— constituye una prueba práctica de la eficiencia con que el gobierno de los Estados Unidos mantiene la Doctrina Monroe." [28]

Era natural que Roosevelt, al proclamar esta política nueva e interesante, no solo invocara en su ayuda la sombra de Monroe sino que también afirmara que la política misma no era una novedad. Es una costumbre de los estadistas justificar las innovaciones sosteniendo firmemente que no son tales innovaciones. Pero es un hecho que la administración de los derechos de aduana de la República Dominicana era, sin duda alguna, un rompimiento con el pasado; y aunque en este caso no parece haber razón alguna para creer que los Estados Unidos ejercieron coerción en el gobierno dominicano, había que dar un gran paso desde la asunción del control por pedido del Estado deudor hasta la imposición del control a un Estado que no lo ha pedido, o de la extensión de un control aceptado voluntariamente a un dominio de ningún modo deseado. Los acontecimientos iban a demostrar con demasiada claridad las connotaciones imperialistas del corolario de Roosevelt a principios de 1823.

El protocolo del 7 de febrero no fue ratificado por el Senado antes que terminaran las sesiones del Congreso. Decidido a no dejar que se frustraran sus propósitos, el Presidente dirigió la negociación de un *modus vivendi* con el apurado gobierno dominicano; la llegada oportuna de un crucero italiano, el 14 de marzo, puso de relieve la necesidad de una acción urgente. En virtud del arreglo a que se llegó, un ciudadano de los Estados Unidos, designado por el gobierno dominicano, iba a actuar como recaudador de los derechos de aduana hasta que el Senado decidiera sobre el protocolo. Al mismo tiempo, se mantenían en aguas dominicanas buques de guerra de los Estados Unidos, con el propósito que reveló Roosevelt en setiembre en una nota enviada al secretario de Marina. "En cuanto a la cuestión de Santo Domingo, dígale al almirante Bradford que reprima toda revolución. Me propongo mantener la isla en el *statu quo* hasta que el Senado haya tenido tiempo de tomar una decisión sobre el tratado, y trataré todo movimiento revolucionario como un esfuerzo para trastornar el *modus vivendi*. Estoy completamente seguro de que esto es esencialmente legítimo, aunque puede haber alguna dificultad técnica o expedienteo." [29] A esta simplicidad de juicio se la puede considerar encantadora, pero constituye un ejemplo de la delgada línea que separa al consentimiento libre de la coerción en las relaciones con una república latinoamericana turbulenta.

¿Con qué estado de ánimo aceptó el pueblo de los Estados Unidos el corolario de Roosevelt a la Doctrina Monroe? No es muy fácil decirlo. Ciertamente, la acción emprendida no contó con una aprobación popular abrumadora. En el Senado, los demócratas censuraron casi unánimemente la acción del gobierno. No solo se opusieron firmemente al protocolo sino que decidieron en junta del partido hacerle una oposición unida, y su actitud demoró la ratificación hasta el invierno de 1907. Si la opinión pública hubiese apoyado decisivamente el acuerdo no se habrían atrevido a tomar esa actitud. Además, algunos diarios muy influyentes se oponían a la nueva política. Que lo hiciesen la *Nation* o el *New York World* apenas podía causar sorpresa, pero era más significativo descubrir que le era hostil el *Springfield Republican* y todavía más impresionante ver que diarios tan firmemente republicanos como *Boston Transcript*, *New York Sun* y *Philadelphia Press* exponían la misma opinión. De esos diarios, fue el *Transcript* el que mejor expuso el caso; tan bien en verdad, que vale la pena citarlo:

> "Hay un aspecto latinoamericano del monroísmo que no debe ser ignorado. Si nuestra política se hiciera militante podría colocarnos en la actitud nada envidiable de forzar a nuestros vecinos meridionales a instancia de Europa... Si la «Alta Finanza» del Viejo Mundo se hiciese cargo de esos bonos repudiados o semirepudiados a unos pocos centavos el dólar y recibiera un aviso confidencial de que los Estados Unidos pueden intervenir o se puede hacer que intervengan para un arreglo o «reajuste», se produciría inmediatamente una «fuerte subida de valor» que proporcionaría buenos beneficios y un embrollo para nosotros... El lado político latinoamericano del monroísmo se encuentra en la posible renuencia de naciones de la categoría y el orgullo de la Argentina, Brasil y Chile a aceptar un grado de tutela oneroso. Pueden insistir en que prefieren actuar por su cuenta a su modo y en que pueden arreglarse mejor sin intervención ni intermediario. Suponiendo que ésta fuese su actitud, ¿deberíamos pasar por encima de ella, con tal que el arreglo propuesto no implique cesión de territorio? Impedir tales cesiones, preservar la independencia de la América del Sur... eran los grandes fines que buscaba el sencillo monroísmo de Monroe. Desde entonces, el monroísmo se ha «extendido» mediante continuas interpretaciones, hasta que ahora hay señales en el sur de que la opinión pública de los países afectados lo miran con algo muy parecido a aversión. Sería un resultado extraño y desfavorable de ochenta años de monroísmo que se formase una combinación secreta de países latinoamericanos en oposición al «dominio» de los Estados Unidos." [30]

La oposición manifestada en editoriales como éste no afectó en cierto grado el destino, pero sí la forma del tratado dominicano. El preámbulo del protocolo original fue omitido. A diferencia del borrador del 7 de febrero de 1905, el texto final no obligaba a los Estados Unidos a ayudar en el mantenimiento del orden o a intervenir en los asuntos internos con excepción del cobro de los derechos de aduana. Pero se mantuvieron los puntos esenciales del programa de Roosevelt, y en la votación final ni un solo solo republicano lo hizo contra el gobierno. Si bien la nueva política no causó una gran oleada de entusiasmo, no hubo tampoco una oposición tan decidida como

para conmover a los partidos. Quizá, después de todo, la actitud popular predominante era la inercia. Inclusive, en esta época, cuando los asuntos exteriores pueden ser tan vitales, siguen siendo una tierra misteriosa para el norteamericano medio; y eso sucedía tanto más hace treinta años. En esa época confusa, ¿por qué un Estado insignificante del Caribe había de provocar una emoción considerable en la gran masa de la población de los Estados Unidos?

En Gran Bretaña, la que, como hemos visto, tenía algo que ver con la formación del corolario de Roosevelt, la actitud del Presidente fue acogida, en general, con aprobación. Los británicos que poseían bonos dominicanos se beneficiaron, naturalmente, con la fiscalización de los derechos de aduana y, en cierto grado, estaban agradecidos. El informe del Consejo de Tenedores de Bonos Extranjeros correspondiente a 1906 comenta con cordialidad lo que se había hecho, y luego, con toda naturalidad, pide que se haga lo mismo en otras partes. ¿Qué se hace con Costa Rica? ¿Y con Honduras? ¿Y con Guatemala? ¿Por qué los Estados Unidos no amplían sus responsabilidades? ¿Por qué no, ciertamente? [31]

Si pasamos de Gran Bretaña a Francia es necesario decir que la mejor medida de la opinión oficial no se encuentra en las palabras, sino en los hechos. En el momento mismo en que el Presidente exponía su nueva teoría, Francia mantenía una disputa enconada con el siempre pendenciero Castro de Venezuela. En el otoño de 1905 comenzaron a concentrarse en el Caribe los buques de guerra franceses. Los Estados Unidos ofrecieron sus buenos oficios. En diciembre, el embajador Jusserand se entrevistó con el Presidente y con el secretario de Estado, y llegó a decir que si esos buenos oficios no lograban buen éxito y se producía una ruptura, Francia "tendría que emplear medidas más eficaces que el mero envío de barcos de guerra a aguas venezolanas. Probablemente se vería obligada a ocupar provisionalmente un punto u otro y quizás a hacerse cargo de alguna aduana; de recurrir, en una palabra, a medios que, al mismo tiempo que tendrían probabilidades de hacerse sentir, evitarían el derramamiento de sangre".[32] Palabras como éstas eran nada menos que un desafío al corolario de Roosevelt, pero, lo que es sorprendente, no provocaron oposición alguna. El señor Jusserand, al contrario, recibió la seguridad de que "dadas especialmente las disposiciones amistosas y confiadas entre los dos países sería seguramente la cosa más fácil para Francia seguir un procedimiento que no crearía un precedente que pudiera resultar perturbador en el futuro. Podía convenirse en que, tan pronto como el gobierno francés hubiese decidido planes tan concretos como el anterior, su embajador escribiría al secretario de Estado prometiéndole que no habría una ocupación permanente de territorio venezolano, y que el desembarco de tropas y el eventual apoderamiento de una aduana serían de la duración más limitada posible".[33] Semejante lenguaje era, en verdad, sorprendente; uno se

pregunta por qué se empleó; uno se pregunta si la parcialidad del Presidente por Francia y su aborrecimiento de Castro eran responsables de su aquiescencia al cabo de un año de que fuesen violados los principios que había expuesto él mismo; pero uno no encuentra respuestas para esas preguntas. Lo único claro es que el gobierno francés estaba, a fines de 1905, dispuesto a actuar sin tener en cuenta la declaración presidencial de 1904. En la práctica, no sucedió eso, pues la disputa fue resuelta sin coerción tras largas demoras, pero la actitud asumida es interesante, no obstante.[34]

En la prensa francesa, el tono general del comentario era hostil a la nueva fórmula estadounidense. El *Temps*, con frecuencia semioficial, si no oficial, declaró que la Doctrina Monroe había "asumido ahora un carácter ofensivo".[35] Un crítico de la *Revue Générale de Droit International Public* dijo que el gobierno de Roosevelt había "resucitado en el Nuevo Mundo la vieja teoría feudal de la soberanía",[36] y otro llegó a declarar que el mensaje del Presidente representaba "la fórmula un tanto hipócrita del interés exclusivo y egoísta de los Estados Unidos".[37] Dos estudios sobre la Doctrina publicados en 1905 bajo la supervisión de Louis Renault, eminente jurisconsulto en derecho internacional, trataban al corolario de Roosevelt en todo menos en términos amistosos. Solo alguna voz ocasional se levantó en su defensa.

En Alemania, el comentario era menos general que en Francia. Pero el *Kreuz Zeitung*, ese firme defensor de los *junkers*, preguntó indignado: "¿Qué derecho tienen los Estados Unidos a semejantes pretensiones?", y contestó a su propia pregunta: "Absolutamente, ninguno".[38] Y el Kaiser, aficionado a hacer anotaciones marginales en los despachos diplomáticos que leía, comentó el discurso de Root del 22 de diciembre con estas palabras: "No puedo aprobar esta clase particular de monroísmo".[39] Pero la política oficial era cautelosa. Ni von Bülow ni el Emperador habían querido actuar contra los haitianos crónicamente turbulentos en 1904, aunque von Richthofen y Holstein deseaban castigarlos;[40] en 1905, cuando un oficial de marina demasiado celoso desembarcó tropas en el puerto brasileño de Itajahy, tras una camorra armada por un marinero en tierra, su acción fue desaprobada y el oficial destituido.[41] La política alemana era, en verdad, tan circunspecta que Roosevelt mismo admitió ante su amigo Cecil Spring-Rice que el Reich no tenía propósitos siniestros en la América latina.[42]

En la América latina, las reacciones que produjo la política de Roosevelt fueron, en general, y al principio, sorprendentemente moderadas. En ninguno de los grandes Estados de la América latina se tomó nota oficialmente de la teoría del Presidente; en Brasil, Chile, Uruguay y Perú, el tono general del comentario fue favorable. En la Argentina, donde los celos comerciales y la competencia en los mercados del trigo y del ganado tendían a agudizar el antagonismo con

la gran nación del norte, existía más hostilidad. Periódicos como *El Diario* y *La Prensa* no vacilaron en describir la tesis del Presidente como "amenazadora" y "la negación misma de la independencia de las repúblicas latinoamericanas".[43] Pero otros diarios adoptaron un punto de vista muy distinto. No hubo reacción oficial; en realidad, el embajador argentino en Washington, en la primavera de 1906, transmitió al Departamento de Estado comentarios de prensa favorables para la nueva política con el propósito evidente de apaciguar las susceptibilidades del gobierno.[44] En 1905 y en 1906, hasta el final del gobierno de Roosevelt, no se advierte una oposición general a la nueva interpretación de los principios de 1823 en los informes de nuestros ministros en las capitales de las repúblicas del sur.

Son, quizá, varias las razones de esta moderación. Entre otras cosas, había ciertamente un elemento de consentimiento en toda la transacción dominicana. El convenio de 1907 no les fue impuesto por la fuerza a los dominicanos; se daban en él todos los testimonios de un entendimiento amistoso entre las dos naciones interesadas y parecía también haber evitado una posible intervención europea. En segundo lugar, en agosto de 1905, en un discurso que fue objeto de mucha atención en la América latina y al que, por cierto, dio en ella publicidad el Departamento de Estado, el presidente Roosevelt volvió a exponer su actitud en términos que pusieron en claro que no habría una orgía de intervenciones. Declaró que los Estados Unidos llegarían a "los límites extremos de la paciencia" antes de actuar; que no emprenderían más acción que la que "exigiese absolutamente nuestra dignidad", que harían "todos los esfuerzos para evitar" tal contingencia, y que "ningún gobierno justo y ordenado" tenía "nada que temer" de los Estados Unidos.[45] En su mensaje anual de 1905 reiteró esas seguridades y declaró que algunos Estados latinoamericanos que habían alcanzado "la estabilidad, el orden y la prosperidad" figuraban, "aunque todavía apenas conscientemente . . . entre los garantes de que esta doctrina" se practicaría "sobre una base de entera igualdad" y "con un espíritu de franca y respetuosa amistad".[46] En 1906, el gobierno de los Estados Unidos realizó todavía más esfuerzos para conquistar la buena voluntad latinoamericana. En la tercera Conferencia Panamericana de Río de Janeiro se presentó por primera vez, aunque solo en una sesión, un secretario de Estado norteamericano en la persona de Elihu Root, y con el tacto que lo distinguía, Root eludió toda referencia a los principios de 1823, pues comprendía claramente, según parece, que el gran dogma de los Estados Unidos se adaptaba a las citas en su país de origen mejor que a su mención en el exterior. En un lenguaje elocuente, proclamó el principio de la igualdad de soberanía y aseguró a sus oyentes que "nosotros consideramos que la independencia y la igualdad de derechos de los miembros menores y más débiles de la familia de naciones merecen tanto respeto como los del imperio más grande; y consideramos a la

observancia de ese respeto la principal garantía de los débiles contra la opresión de los fuertes".[47] Root visitó la Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Colombia y Panamá, así como el Brasil, y en todas partes habló el mismo lenguaje amistoso. Los discursos diplomáticos no siempre son aceptados al pie de la letra, pero el señor Root era sincero y, sin duda, algunos de sus oyentes le creyeron.

En 1907, una vez más, el gobierno de Roosevelt trató de prestar un servicio a los Estados del sur. En medio del bloqueo de Venezuela en 1902-1903, el ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, Dr. Luis M. Drago, había expuesto el principio de que el empleo de la fuerza para el cobro de las deudas no debía ser tolerado y, en realidad, estaba en desacuerdo con la Doctrina Monroe, puesto que las intervenciones financieras podían llevar fácilmente a medidas más siniestras y trascendentes.[48] El secretario Hay había respondido cautelosamente a esta nueva teoría; mediante magníficos circunloquios había eludido su aceptación. Pero en la Conferencia de La Haya en 1907, el gobierno hizo suya la idea de Drago y propuso un acuerdo que, ciertamente, no iba tan lejos como había propuesto la Argentina, pero prohibía el empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales hasta que se realizase el arbitraje o lo hubiese rechazado o frustrado el deudor. Este convenio, es cierto, de modo alguno fue acogido con entusiasmo por muchas de las delegaciones latinoamericanas; su ratificación por ellas fue aplazada, rechazada o acompañada con reservas, pero la actitud asumida por los Estados Unidos fue, por lo menos, un gesto de buena voluntad. No puede decirse con justicia que el gobierno de Roosevelt no se daba cuenta de la hostilidad que podía suscitar su política exterior, o que no hizo nada para suavizar la fórmula intervencionista que había inventado tan ingeniosamente.

Sin embargo, difícilmente se puede decir que el tacto sutil del gobierno de Roosevelt fue emulado por el presidente Taft y su secretario de Estado, Philander C. Knox. A la distancia de más de un cuarto de siglo se puede ver fácilmente que el señor Taft, en el desempeño de su alta investidura, no fue de modo alguno el horrible fracaso que el espíritu de partido y el rencor de su predecesor iban a hacerlo parecer; sus realizaciones constructivas fueron muchas, pero ningún hombre sabía menos que él hacerse querer por la multitud o divulgar eficazmente su política. Además, su elección del señor Knox puede ser considerada como uno de sus principales desaciertos. Hábil abogado de sociedades mercantiles, pero de temperamento colérico y visión limitada, altanero en su actitud con respecto a los latinoamericanos y fácil víctima de los prejuicios que con demasiada frecuencia padecen las personas vinculadas con los intereses de la riqueza, Knox se las arregló en los cuatro años de desempeño de su cargo, de una manera pintoresca y completa, para no tratar de seguir y desarrollar la política de los años anteriores. En el fondo,

los objetivos que perseguía el secretario de Estado no eran en sentido alguno siniestros o irracionales; lo que deseaba y se proponía era evitar la posibilidad de la intervención europea poniendo en orden las finanzas caóticas de Estados como Nicaragua, Honduras y Guatemala. Esto implicaba, como en Santo Domingo, empréstitos de los banqueros norteamericanos; implicaba, como en Santo Domingo, alguna fiscalización de las aduanas; pero en tanto que cuando la había realizado el *Rough Rider* la cosa no tenía un aspecto financiero siniestro, bajo la dirección del señor Knox quedó pronto estigmatizada con el título ofensivo de "diplomacia del dólar". El secretario, muy infortunadamente, había sido el representante de importantes empresas mineras en Nicaragua,[49] y este hecho le impidió seriamente exigir respeto para la política que inauguró allí. No necesitamos examinar esa política en todos sus detalles; nuestro interés se relaciona particularmente con la tentativa de poner en práctica el corolario de Roosevelt; pero el hecho de que el Departamento de Estado, cuando estalló la revolución en Nicaragua en el otoño de 1909, no tardó en tomar partido de la manera más categórica en favor de los revolucionarios contra el presidente en ejercicio, y lo hizo públicamente, ilustra con demasiada claridad el espíritu dominante e incauto con que encaraba los problemas de la América Central. La justicia exige que digamos que el señor Knox, fuera de duda, creía promover los intereses públicos de los Estados Unidos; pensaba evidentemente que seguía la línea de acción trazada por el presidente Roosevelt, pero la seguía con una ineptitud y una falta de buen éxito extremadamente notables.

De los dos convenios de empréstitos que negoció el señor Knox, el primero lo fue con Honduras; es el llamado Convenio Paredes-Knox del 10 de enero de 1911. Los hechos relacionados con él demostrarán que en el Departamento de Estado no se tramaba plan siniestro alguno —en realidad, nada siniestro—, excepto en opinión de aquellos para quienes los banqueros son anatema por definición. En el periodo a que nos referimos, Honduras tenía una deuda pública que, juntamente con los intereses devengados, llegaba a la suma verdaderamente impresionante de 110.000.000 de dólares. En 1908, el Consejo de Tenedores de Bonos Extranjeros, que representaba a los acreedores británicos (y los principales acreedores eran británicos), redactó un contrato para la consolidación de la deuda, y ese contrato fue apoyado diplomáticamente por el gobierno británico. Pero en ese momento intervino el ministro de los Estados Unidos en Tegucigalpa. Por su propia autoridad, según parece, pero con la subsiguiente aprobación del Departamento de Estado, instó al presidente Dávila a que no aceptase el acuerdo. A ello siguió, después de los sondeos adecuados, una apelación del acosado presidente a los Estados Unidos para que le diesen ayuda financiera. En abril de 1909, solo un mes después de haber tomado posesión de su puesto

el señor Knox, era ya bastante claro que si se podía convencer a los financieros de los Estados Unidos para que intervinieran en el negocio, los empréstitos del pasado podrían ser consolidados en este lado del mar y desaparecería para siempre la amenaza de los intereses financieros europeos en Honduras.[50] El gobierno británico no hizo objeción alguna al plan de los Estados Unidos, y en realidad procedió con gran deferencia con este país; tras unas negociaciones un tanto complicadas, se llegó a un acuerdo. Los términos de este pacto disponían el cobro de los derechos de aduana por un recaudador general designado entre una lista de nombres presentada por el agente fiscal del empréstito (es decir, los banqueros) y aprobada por el Presidente de los Estados Unidos. "El gobierno de los Estados Unidos —decía la última cláusula del artículo IV— dará toda la protección que puede considerar necesaria."[51] Esta cláusula era, ni más ni menos, una paráfrasis de la que aparece en el convenio dominicano de 1907. En todo el asunto del tratado con Honduras nada hay, en realidad, que lo distinga en principio del convenio de cuatro años antes con la República Dominicana. En cierto modo, en efecto, el gobierno de Taft era más escrupuloso que su predecesor. Se recordará que el presidente Roosevelt, a su manera decidida, había indicado que reprimiría cualquier revolución si obstaculizaba la evolución de su política. En Honduras, por otra parte, cuando el presidente Dávila, casi inmediatamente después de la firma del tratado, tuvo que hacer frente a un levantamiento contra él y apeló a los Estados Unidos, no recibió ayuda alguna de Washington. El presidente Taft y el señor Knox no estaban dispuestos en este caso a apoyar el corolario de Roosevelt con la fuerza de las armas.

Pero, por desgracia, el gobierno actuó de una manera diferente, y con gran perjuicio suyo, en el caso de Nicaragua. En ese país perturbado con frecuencia gobernaba en 1909 un dictador llamado Zelaya. Era un hombre de indudable capacidad, y tanto en el aspecto material como en el cultural su gobierno de dieciséis años produjo innegables beneficios a su país con la construcción de ferrocarriles, el estímulo del cultivo del café y el embellecimiento de la capital. Pero Zelaya era también un hombre corrompido, codicioso e inescrupuloso, y en su política exterior era provocador y mantenía agitada a la América Central. Desde que el gobierno de Roosevelt había tratado de lograr un buen entendimiento en la América Central mediante el ejercicio de sus buenos oficios y la Conferencia de Washington de 1907, las actividades del dictador parecieron particularmente ofensivas. Y es posible que su depravación moral se pusiera de manifiesto todavía más convincentemente cuando en la primavera de 1909 consolidó la deuda nicaragüense, no donde, por supuesto, debía haberla consolidado, en la ciudad de Nueva York, sino en Londres, con una empresa llamada Ethelburga Syndicate. Para un gobierno que estaba convencido del peligro que los empréstitos

europeos representaban para los Estados americanos, una acción como ésa tuvo que ser claramente irritante. Añádase a eso el resentimiento que causaban la manera como manejaba Zelaya las reclamaciones y el desdén con que trataba a las empresas comerciales de los Estados Unidos y no será difícil comprender que era fuerte la tentación de aprovechar cualquier oportunidad para librar a Nicaragua y la América Central de esa personalidad verdaderamente funesta.

La revolución estalló en Nicaragua en octubre de 1909. Es indudable que contribuyeron a fomentarla algunas empresas norteamericanas. El cónsul de los Estados Unidos en Bluefields fue informado de ella de antemano. Durante un breve periodo, el gobierno de Washington no hizo nada de importancia, pero en noviembre Zelaya ejecutó a dos soldados aventureros norteamericanos que realizaban comisiones en el ejército revolucionario, y tomando eso como pretexto, el secretario de Estado, en una de las notas más violentas que han salido nunca de Washington, desoyó al presidente de Nicaragua y dio por terminadas las relaciones oficiales con su representante en Washington.[52] Esta enérgica acción ejerció el efecto de obligar a renunciar a Zelaya, y no habría sido completamente irrazonable si en adelante los Estados Unidos hubiesen seguido una política de absoluta neutralidad en la lucha de las facciones nicaragüenses. Pero, en cambio, el Departamento actuó para impedir la represión de la revuelta. Cuando las fuerzas de Madriz, el sucesor de Zelaya, se acercaron al puerto de Bluefields y se apoderaron del morro que dominaba la ciudad, y al mismo tiempo apostaban un buque de guerra cerca de la costa, el capitán de un buque de guerra de los Estados Unidos intervino, prohibió la lucha en la ciudad misma e insistió en que se mantuviera el puerto abierto para los revolucionarios.[53] Frustrado en su propósito, el ejército de Madriz se vio obligado finalmente a retirarse de la costa y el poder del Presidente comenzó a derrumbarse. En agosto triunfó la revolución y el general Estrada, el jefe de los revolucionarios, subió al poder supremo. Dos meses después de haberse hecho cargo del gobierno apareció en Managua un representante del Departamento de Estado con objeto de negociar un tratado para la administración de las aduanas. En el curso de los acontecimientos que acabamos de describir, una mente cínica habría podido descubrir fácilmente el propósito fijo por parte de los Estados Unidos de instalar en Nicaragua un gobierno que cumpliera sus órdenes. En diciembre, la elección de Adolfo Díaz, ex secretario de una compañía minera de los Estados Unidos en Bluefields, como vicepresidente de la república pareció confirmar tal deducción. Cuando en la primavera de 1910 renunció Estrada (según parece por insistencia del ministro de los Estados Unidos) y Díaz le sucedió en la presidencia, la cadena del razonamiento muy bien podía haber parecido completa.

Fue en circunstancias como ésas que se firmó en Washington, el 6 de junio de 1911, el llamado Tratado Knox-Castrillo, el cual, siguiendo el modelo de los acuerdos con la República Dominicana y con Honduras, puso las aduanas de Nicaragua en manos de un funcionario de los Estados Unidos. Al día siguiente mismo fue remitido al Senado, y en su mensaje de transmisión el presidente Taft rindió homenaje a los principios de 1823, ampliados por el corolario de Roosevelt. "Una nueva responsabilidad nos impone la Doctrina Monroe —decía—. Gran parte de la deuda de Nicaragua es externa y corresponde a Europa, y aunque no se puede pretender que en virtud de la Doctrina Monroe se nos puede exigir que protejamos a una república americana para que no pague las deudas extranjeras justas, podrían derivarse complicaciones del intento de cobrar por la fuerza esas deudas, y este gobierno no podría eludir esas complicaciones." El mensaje seguía diciendo que la política propugnada era especialmente conveniente "con respecto a los países que se hallan geográficamente próximos a la Zona del Canal" y "al contribuir a que desaparezcan las condiciones de turbulencia e inestabilidad" les permite "ocupar los lugares que les corresponden entre los países observantes de la ley y progresistas del mundo".[54] Siete meses después, no habiendo sido ratificados los tratados con Nicaragua y con Honduras, el secretario Knox, en un hábil discurso pronunciado ante el Colegio de Abogados del Estado de Nueva York, amplió la argumentación de su jefe. A su parecer, la Doctrina Monroe se relacionaba con la "sabiduría providencial" de los fundadores de la república. "El corolario del señor Roosevelt —declaró— disminuirá nuestras responsabilidades en la proporción en que mejoremos las condiciones." En Santo Domingo, bajo la administración de los Estados Unidos, los derechos de aduana habían sido divididos virtualmente en dos partes y su rendimiento había aumentado en cerca de un 80 por ciento en siete años; "sin ninguna intervención indebida por parte de los Estados Unidos", la nueva política "había curado males casi centenarios". "No sería sensato —concluyó— defender una gran política como la de la Doctrina Monroe y repudiar sus corolarios necesarios y descuidar las medidas sensatas que dicta la razón como sus salvaguardias." [55]

Pero los tratados con Honduras y Nicaragua estaban destinados a no conseguir la adhesión del Senado. No es difícil explicar esto. El tratado dominicano mismo había pasado con dificultad y encontrado la oposición casi unánime de los enemigos del gobierno. En el Senado de 1907 había 31 demócratas, y en el de 1911-1912, 41. A falta de una fuerte presión popular, era casi inevitable que la mayoría de ellos se alinease contra el gobierno. Y no se debe censurar esto como nada más que partidismo perverso. La actitud tradicional de los demócratas había sido la de la oposición a las complicaciones con sabor imperialista. Cleveland había retirado del Se-

nado, en 1893, el tratado de anexión de Hawaii; Bryan se había opuesto a nuevos compromisos en el Oriente; el programa político de 1908 pedía la concesión de la independencia a las Filipinas. Juzgar los motivos es siempre una tarea precaria y con frecuencia imposible, pero es justo decir que puede muy bien haber habido una convicción sincera detrás de la oposición a que se ampliara el corolario de Roosevelt.

Además, el gobierno de Taft no pisaba un terreno muy firme en 1911 y 1912. Lo habían derrotado en las elecciones parlamentarias de 1910. Con toda injusticia se lo identificaba con el torismo y con una indebida complacencia con respecto a las empresas comerciales. El trasfondo del asunto nicaragüense no era seductor. Ni el Presidente ni el secretario de Estado poseían el don de atraer a los renuentes y recalcitrantes o de dramatizar su causa ante la opinión pública. Lo más importante de todo, el gobierno había tratado al Senado con una indiferencia desdeñosa que superaba a la del presidente Roosevelt en la cuestión dominicana. Ya en setiembre de 1911, cuando el convenio Knox-Castrillo tenía menos de tres meses de existencia y todavía no se lo había puesto en vigor, había incitado al gobierno nicaragüense y a los banqueros a que firmasen un empréstito por 15.000.000 de dólares. Poco después se hizo un adelanto de 1.500.000 dólares, al que siguieron cantidades menores a medida que se prolongaba la demora. En diciembre, un funcionario norteamericano comenzó a recaudar los derechos de aduana. En marzo de 1912, los banqueros de los Estados Unidos negociaron con el Ethelburga Syndicate y consiguieron una consolidación del empréstito anterior en condiciones muy favorables, juntamente con un acuerdo para que el pago de los intereses se hiciese mediante los ingresos de las aduanas. En el mismo mes, los banqueros consiguieron una opción al 51 por ciento de las acciones del Ferrocarril Nacional. Cuando el Senado votó en mayo de 1912, los senadores pueden haber sentido algún resentimiento por la actitud del gobierno. Pueden haber encontrado un placer malicioso en hacer todo lo que podían para frustrar los propósitos del secretario de Estado. Pueden haber sentido algún prejuicio justificable contra lo que se podía considerar como un esfuerzo para forzar su juicio y anticipar su decisión.

Además, para entonces pueden haber sentido algún escepticismo con respecto al corolario de Roosevelt mismo. Los primeros efectos de su aplicación en la República Dominicana habían sido realmente brillantes, como señaló el señor Knox. Pero, en noviembre de 1911, el presidente Ramón Cáceres, el hombre fuerte de Santo Domingo, fue asesinado y se produjo un período de agitación que arrojaba alguna duda sobre la infalibilidad de la prescripción rooseveltiana para el mantenimiento de la paz en el Caribe y planteaba la cuestión de si la mera fiscalización de las aduanas era un remedio con-

cluyente para el desorden doméstico. Además, en Nicaragua misma, parecía hacerse cada vez más evidente que una cosa llevaba a la otra. El presidente Díaz, el amigo complaciente de los Estados Unidos, de ningún modo conseguía hacer todo lo que quería. Hacía frente a la hostilidad constante de su ministro de Guerra, el general Mena; hacía frente a la hostilidad de la asamblea nicaragüense, que dominaba el caballero que acabamos de mencionar. Ya en diciembre de 1911 había propuesto al ministro norteamericano en Managua un tratado que permitiría a los Estados Unidos "intervenir en nuestros asuntos internos para mantener la paz y la existencia de un gobierno legal, dando así al pueblo una garantía de buena administración".[56] En julio de 1912 cobró ánimo para destituir al aguafiestas Mena, pero el resultado de su acción fue una nueva revolución y un nuevo pedido, por su parte, del apoyo de los Estados Unidos. En agosto, marinos de los Estados Unidos desembarcaron en territorio de Nicaragua; pocos días después, al mando del pintoresco Smedley Butler, entraron en la capital; el 18 de setiembre, el ministro de los Estados Unidos declaró públicamente que su país se proponía mantener abiertas las rutas de comunicación y proteger las vidas y las propiedades norteamericanas. El día 25, el general Mena se rindió a un almirante de los Estados Unidos; pocos días después, las tropas norteamericanas tomaron por asalto una posición rebelde que dominaba el ferrocarril, y al cabo de unos pocos días más ocuparon León. El resultado de la política de Knox en Nicaragua fue la intervención, nada menos; y la ocupación de Managua fue el comienzo de un episodio que se iba a prolongar durante algunos años.

Pero al juzgar estos acontecimientos no debemos echar toda la culpa al corolario de Roosevelt; debemos recordar que el régimen de Zelaya era ofensivo para el gobierno de los Estados Unidos por motivos que nada tenían que ver con la administración de las aduanas; otros factores, además del financiero, intervinieron indudablemente en el problema. Pero seguramente el estímulo que se dio a los banqueros tuvo mucho que ver con lo que sucedió a continuación; seguramente los acontecimientos de 1911 y 1912 demostraron que la reorganización benévola de la maltrecha situación financiera de un Estado latinoamericano no era tan fácil como parecía. Seguramente, el principio de que el capital estadounidense podía reemplazar al europeo o desalojarlo en nombre de la Doctrina Monroe envolvía complicaciones que apenas se preveían en 1905 ó 1907.

Sin embargo, el señor Knox, si es que advirtió este hecho, no le impidió que mantuviera su política en el caso de un tercer Estado centroamericano, el Estado de Guatemala. Allí mandaba un déspota longevo llamado Estrada Cabrera. Allí, como en Honduras y Nicaragua, la deuda pública estaba principalmente en manos británicas. Había sido consolidada en 1895 y se suponía que la aseguraban los

ingresos que producía el café. Apenas se firmó el acuerdo al respecto, cuando fue violado. Se suspendió el pago de los intereses y se invirtieron en otras cosas los ingresos por el café. Muy paciente o muy indiferente, en 1912, el gobierno británico comenzó otra vez a instar a un arreglo de la cuestión de la deuda. Y siguiendo los precedentes que él había creado, el señor Knox trató de conseguir una consolidación de la deuda guatemalteca, juntamente con la administración de las aduanas por un funcionario designado por el grupo bancario de los Estados Unidos que se encargaría del empréstito. Tal arreglo, como declaró al embajador norteamericano en Gran Bretaña, parecía natural tratándose de "una situación general que implica en sumo grado la política de este gobierno con respecto a una parte del mundo donde la influencia de los Estados Unidos debe predominar naturalmente".[57] Pero este infortunado secretario de Estado parece haber tropezado siempre con dificultades. El gobierno británico recelaba mucho, y no sin razón, de Estrada Cabrera; los tenedores de bonos se mostraron poco dispuestos a renunciar a la garantía de los ingresos por el café que les habían prometido; se mostraban renuentes a hacer nuevos sacrificios financieros, y aunque en diciembre se firmó un acuerdo con ciertos grupos bancarios de los Estados Unidos, resultó completamente inaceptable para Gran Bretaña. Ésta pidió un arbitraje, que rechazó el gobierno de Guatemala, y por fin los británicos se decidieron a seguir una política de amenaza. En mayo, sir Lionel Carden presentó un ultimátum en la ciudad de Guatemala; declaraba que a menos que los ingresos por el café fuesen devueltos a los tenedores de bonos en el término de cinco días, quedarían rotas las relaciones diplomáticas y se enviaría un buque de guerra británico para que recaudase el impuesto al café. El gobierno de Guatemala cedió y se dio por terminado el incidente.[58] Aunque, como es natural, estaba muy lejos de agradarle la actitud británica, el señor Knox, acaso impaciente con las autoridades de la ciudad de Guatemala, que creaban constantes dificultades inclusive después del acuerdo de diciembre, no empleó un lenguaje enérgico o de protesta en sus comunicaciones con Bryce, ni hay prueba alguna de que el episodio de Guatemala provocase el menor resentimiento en el Congreso o en la prensa de los Estados Unidos.

Las decepciones sufridas al poner en práctica el corolario de Roosevelt habían sido muchas, ciertamente; el gobierno del presidente Taft no había conseguido nada en el caso de Honduras, y menos que nada en el caso de Guatemala, y se había visto arrastrado a una intervención armada en Nicaragua; pero la política iniciada por él fue, lo que es interesante, continuada por el gobierno de Woodrow Wilson.

A primera vista, parece raro que una política tan íntimamente vinculada con los intereses bancarios y que tan obviamente implicaba cierto grado de intervención en el gobierno y la vida de otros

pueblos se practicase y en realidad llegara a su culminación en el gobierno de un Presidente democrático que hablaba mucho de libre determinación, que deseaba granjearse la opinión latinoamericana, que era muy adicto a los principios generales y peculiarmente sensible a toda acusación de que se dejaba influir por fuentes financieras. Es todavía más intrigante ver que un hombre como el secretario de Estado, Bryan, modelo de devoción pública y antiimperialista como nunca hubo otro, seguía los pasos de su predecesor, el abogado de grandes empresas mercantiles señor Knox. Semejante fenómeno merece una palabra de explicación preliminar antes que entremos en los detalles de la política del gobierno de Wilson.

Sospecho un poco que una razón de ello es que, en un grado del que no siempre se da cuenta el pueblo norteamericano, la política exterior de los Estados Unidos, en sus detalles aunque no con frecuencia en sus direcciones principales, depende del personal permanente del Departamento de Estado más bien que de la opinión pública del país. El norteamericano medio es enteramente indiferente a un gran número de problemas y actividades políticas internacionales; su mente se niega a enfrentarse con ellos; y dentro de este campo de actividad lo que se piensa en las oficinas de Washington es infinitamente más importante que lo que piensa el hombre de la calle. Los secretarios de Estado, por supuesto, cuando no influye en ellos la presión pública, tienden, naturalmente, a aceptar la opinión de sus consejeros, de los que poseen experiencia y conocimientos; y al final del gobierno de Taft se había desarrollado en el Departamento de Estado un cuerpo considerable de opinión oficial que contemplaba favorablemente el corolario de Roosevelt y deseaba que se extendiera el dominio de los Estados Unidos en la zona del Caribe. Es indudable que esto tuvo algo que ver con el rumbo seguido por el gobierno que subió al poder en 1913.

Pero hay otro factor que es necesario tener en cuenta. Woodrow Wilson y William Jennings Bryan eran creyentes convencidos en la eficacia universal del sistema democrático y en su triunfo en el mundo entero. Creían que podían contribuir al progreso de la democracia mediante su política con respecto a los Estados de la América latina. Cuando el Presidente declaró, a propósito de su política con México, que se proponía "enseñar a las repúblicas latinoamericanas a elegir hombres buenos", lo hizo muy posesionado de ese papel. Su motivo era desinteresado en un grado extraordinario, pero le era fácil dejarse inducir por ese mismo desinterés a tomar medidas de coerción. En el caso de México, la negativa a reconocer a Victoriano Huerta porque había obtenido la presidencia mediante la violencia llevó a la ocupación de Veracruz para impedir que el dictador recibiese abastecimientos; y en el caso de las repúblicas más pequeñas del Caribe no había más que un paso, y un paso no muy largo, desde una supervisión benévola de sus asuntos hasta la intervención ar-

mada. Influidos por motivos muy diferentes de los de Knox, partiendo de suposiciones distintas y guiados, en parte, por propósitos diferentes, el Presidente democrático y su secretario de Estado terminaron haciendo casi lo mismo. El hecho es muy edificante. Constituye un ejemplo de cómo el espíritu de intervención en los asuntos de otras naciones puede darse en hombres de suposiciones y puntos de vista muy divergentes.

En este estudio de la Doctrina Monroe no tenemos por qué considerar, si no de paso, la política del gobierno de Wilson en Nicaragua. Los marinos seguían en Managua, los derechos de aduana continuaban siendo recaudados por el funcionario designado por los banqueros; el secretario de Estado estaba dispuesto a ir todavía más allá que su predecesor e incluir en un tratado un artículo concediendo a los Estados Unidos el derecho a intervenir en los asuntos de Nicaragua; parecía que para el señor Bryan, como para el señor Knox, "no podemos eludir las responsabilidades de nuestra posición".[59] Pero en todo esto nada oímos de los principios de 1823 ni del corolario de Roosevelt, y, en verdad, habría sido extraño que hubiera ocurrido lo contrario, pues ningún gobierno europeo intervino en el problema de Nicaragua y no hubo la más pequeña ocasión para que el gobierno, y ni siquiera el más susceptible de los políticos monroístas, pudiese apelar de una manera resonante al gran dogma de los Estados Unidos.

Casi lo mismo puede decirse con respecto a la República Dominicana. El gobierno de Taft, antes de dejar el poder, se había visto obligado, por la responsabilidad asumida con respecto a la recaudación de los derechos de aduana, a intervenir en los asuntos de ese interesante Estado; el servicio de aduanas fue suspendido temporariamente en algunos puertos; el presidente del momento, puede decirse así, tuvo que renunciar. Y allí, lo mismo que en Nicaragua, el gobierno de Wilson superó en knoxismo al señor Knox. El embajador de los Estados Unidos intervenía cada vez más en los asuntos dominicanos, la elección de la asamblea constitucional en 1913 fue supervisada en parte por agentes de los Estados Unidos, a pesar de las objeciones de los dominicanos; y en 1914 fueron enviados a la isla comisionados norteamericanos con instrucciones para que obligaran a renunciar al jefe del poder ejecutivo, exigir una elección bajo la supervisión de los Estados Unidos e insistir en que después de esa elección (si fuera honrada) "cesasen los movimientos revolucionarios y . . . los subsiguientes cambios en el gobierno de la República se efectuasen mediante los procedimientos pacíficos estipulados en la Constitución dominicana".[60] En la primavera de ese mismo año, los Estados Unidos habían llegado a extender su administración a las finanzas *internas*, muy desorganizadas por la revolución, y sujetas quizás a supervisión bajo una interpretación muy posible, pero discutida, del convenio de 1907. La historia de lo que siguió no tiene

por qué ser relatada aquí. En el verano de 1916, el gobierno dominicano había sido eliminado y un régimen militar norteamericano existía en Santo Domingo. Pero todo esto nada tuvo que ver con amenaza alguna de una potencia extranjera, y la única relación de este interesante episodio con el corolario de Roosevelt es que sirve de ejemplo interesante e impresionante de lo difícil que es mantenerse al margen complacientemente y observar cómo se suceden las revoluciones cuando se ha asumido ya cierto grado de responsabilidad positiva en los asuntos de otro Estado.

El caso de Haití pertenece a una categoría distinta de la de los casos de Nicaragua y Santo Domingo. Pues en él no solo se daban la bella flor del corolario de Roosevelt y, en función de los principios de 1823, la invocación de la Doctrina Monroe, sino también la posibilidad de una intervención ofensiva de potencias europeas; de los alemanes, por una parte, y de los franceses, por la otra. Desde el punto de vista histórico, las relaciones más íntimas de esta pintoresca república negra eran naturalmente con Francia. Haití había sido, por supuesto, una colonia francesa, y los intereses franceses subsistían cuando terminó esa relación a comienzos del siglo XIX. La diplomacia francesa siguió desempeñando un papel activo en Puerto Príncipe y una institución bancaria francesa era el agente financiero más importante de la isla. Los buques de guerra franceses anclaban con no poca frecuencia en el puerto de la capital y en Cabo Haitiano, y eso seguía sucediendo en la primera década del siglo XX. Era una situación que podía ser vigilada, y durante el gobierno de Taft pareció haber verdaderos motivos para vigilarla. Pues con la difusión de la idea de administrar las aduanas en relación con los empréstitos extranjeros, la *Banque d'Haití*, institución francesa, como hemos dicho, comenzó a exponer esa idea y a instar al gobierno haitiano para que permitiera la instalación de un administrador francés. El ministro de los Estados Unidos en Puerto Príncipe se enteró de esa propuesta e informó acerca de ella al Departamento de Estado en febrero de 1909, indicando que cualquier arreglo de esa clase constituiría una violación de la Doctrina Monroe.[61] El 23 de febrero, el señor Phillips, subsecretario de Estado, respondió que los Estados Unidos "verían con mucha inquietud" cualquier arreglo como el propuesto.[62] Casi al mismo tiempo que esos acontecimientos, se tuvo noticia de una proposición del embajador francés en el sentido de que Francia, Gran Bretaña y Alemania se unieran a las otras potencias para mantener permanentemente un buque de guerra en el puerto de la capital haitiana.

Mientras se producían estos acontecimientos, circulaban rumores inquietantes también con respecto a Alemania. El gobierno del Reich había mostrado por los asuntos de Haití un curioso interés, que el juicio prevenido de más de un reportero de los Estados Unidos relacionaba especialmente con el suministro a los haitianos de armas

y municiones para sus frecuentes revoluciones. Ya en 1897 había habido en Puerto Príncipe una demostración naval alemana, pero como tenía por finalidad la reparación de agravios, especialmente por el ultraje sufrido, o que se decía había sufrido, un súbdito alemán llamado Emil Lüders, no provocó acción alguna por parte del gobierno cauteloso del presidente McKinley.[63] Pero esa actividad fue completada con otras; en la revolución de 1902, uno de los candidatos a la presidencia recibió la ayuda financiera del dinero alemán a cambio de promesas de concesiones; en el mismo año, el cañonero alemán *Panther* destruyó a cañonazos la embarcación *Crête-à-Pierrot* de los revolucionarios haitianos, que había capturado a un barco alemán que transportaba armas para el gobierno legal.[64] El Presidente que subió al poder en esa ocasión estaba íntimamente asociado con intereses económicos alemanes.[65] Durante un tiempo después de 1902, la política exterior alemana, resuelta a no herir las susceptibilidades de los Estados Unidos, se mostró cautelosa en sus relaciones con los haitianos. En 1904, cuando los ministros de Francia y Alemania fueron apedreados por una multitud haitiana, el Kaiser y von Bülow se negaron a actuar, de no ser de acuerdo con Francia, a pesar de las instigaciones de Holstein y von Richthofen.[66] Ningún incidente perturbó las relaciones de la república negra con el Reich en los años de la segunda administración de Roosevelt. Pero en 1909, cuando comenzó a discutirse la cuestión de la administración de las aduanas, los alemanes, lo mismo que los franceses, quisieron participar en ello,[67] y la noticia de su interés por el proyecto se combinó con las advertencias anteriores desde Puerto Príncipe para impulsar a la acción al gobierno de Taft.

Se debió, por lo tanto, al Departamento de Estado, y a la iniciativa del Departamento de Estado, que en el otoño de 1909 se hiciera la propuesta de reorganizar la Banca de Haití y admitir a los norteamericanos en su administración.[68] Tal medida serviría, por supuesto, para refrenar las actividades de los gobiernos europeos y daría a los Estados Unidos una voz en los asuntos financieros haitianos. En virtud del nuevo convenio, los norteamericanos solo poseerían una pequeña parte de las acciones de la institución, y el hecho de que la proporción no fuese mayor debería ser motivo de reflexiones para los escépticos que en política internacional lo atribuyen todo a los intereses siniestros de la alta finanza. Parece que los banqueros de los Estados Unidos no sentían entusiasmo alguno por invertir sus fondos en la república negra y que actuaron de mala gana por solicitación del Departamento de Estado.

En Washington, por cierto, los motivos para la nerviosidad parecían cada vez más válidos a medida que pasaba el tiempo. En 1909, por ejemplo, una empresa comercial alemana firmó con el gobierno haitiano un contrato que le daba, entre otras cosas, el derecho a un puerto de toma de carbón. Esa disposición fue eliminada por presión

del Departamento de Estado, pero, sin duda, el incidente causó resentimiento. Los intereses comerciales alemanes siguieron desempeñando un papel activo en los asuntos haitianos; buques de guerra alemanes aparecían en los puertos de Haití; grupos de desembarco alemanes ponían de vez en cuando los pies en territorio haitiano.[69] Todo esto era inquietante, para decir lo menos, tanto más a causa de la situación turbulenta de la república misma.

Los haitianos habían hecho muchas revoluciones en su historia, pero la rueda política nunca había girado más rápidamente que en los años transcurridos desde 1910 hasta 1915. En esos cinco años no hubo menos de seis presidentes, ninguno de los cuales llegó a estar un año en el poder; la confusión era más que detestable; la economía haitiana no iba de mal en peor tanto como de peor en infame; y si alguna vez la anarquía ha invitado a la intervención de una potencia más fuerte, ése era el caso de la república negra. Además, a comienzos de 1914 se produjo un hecho que contribuyó a complicar la situación. En las condiciones existentes, las autoridades del Banco de Haití suspiraban, como era natural, por una mano fuerte, y no cabe duda alguna de que en 1914 crearon intencionadamente una situación que, según esperaban, llevaría a la intervención negándole fondos al gobierno efímero que se hallaba en el poder en el verano de ese año. En el Departamento de Estado, el señor Bryan, enfrentado con las responsabilidades de su cargo, probó que simpatizaba con los banqueros en este caso, como lo había hecho en el de Nicaragua; cuando el gobierno haitiano trató de apoderarse de los fondos del banco entró en Puerto Príncipe un buque de guerra de los Estados Unidos y transportó esos fondos a Nueva York para mantenerlos allí en custodia hasta que volviera la tranquilidad a la perturbada república.

Entretanto, había vuelto al primer plano la cuestión de la administración de las aduanas. Los franceses habían abrigado y todavía abrigaban la esperanza de que se les daría una participación en la dirección de las finanzas haitianas. Ya en marzo de 1914, el señor Jusserand, el embajador francés en Washington, había sugerido que la administración de las aduanas se reorganizase sobre una base internacional, y que uno de los tres administradores fuese un francés.[70] La sugestión fue discutida nuevamente en julio [71] y, otra vez, en febrero de 1915.[72] También los alemanes comenzaron a excitarse a medida que empeoraban las cosas en Haití, y el 25 de julio de 1914, solo pocos días antes del estallido de la Primera Guerra Mundial, el encargado de negocios alemán envió una nota el señor Phillips, el subsecretario de Estado, declarando que Alemania debía tener en cuenta su opinión pública, la que no comprendería "que mi gobierno renunciase a sus derechos a participar en esa administración de las aduanas".[73]

Esta declaración alemana parece haber causado no poca irrita-

ción; fue llevada al Presidente y en setiembre la contestó personalmente Woodrow Wilson en un despacho en el que se adoptaba la actitud más firme con respecto al dominio financiero europeo en los Estados americanos. Vale la pena citar ese despacho:

"En respuesta a la nota del encargado de negocios de su gobierno, fechada el 25 de julio —comienza— con respecto al asunto de la administraciós de las aduanas en Haití, me permito decir que el Gobierno de los Estados Unidos reconoce el importante papel que los comerciantes y los banqueros alemanes han desempeñado en el desarrollo del comercio y de la actividad de Haití, y desea hacer de esta correspondencia la ocasión para expresar el placer con que presencia el empleo de capital alemán y la actividad de hombres de negocios alemanes en este continente; pero manifiesta al Gobierno de su Majestad Imperial que los intereses alemanes no son los únicos que han desempeñado un papel conspicuo y muy influyente en el desarrollo de la República Haitiana, y que es bien sabido que el Gobierno de Estados Unidos ha tomado, durante muchos años y sin variación de política, la actitud de que ni influencias e intereses mercantiles extranjeros ni ninguna otra influencia o interés extranjero proveniente de fuera del continente americano podría, con el consentimiento de los Estados Unidos, ampliarse o ensancharse de modo que constituyera un dominio, en todo o en parte, del gobierno o la administración de un Estado independiente.

"El Gobierho de los Estados Unidos no puede apartarse de esa política y confía en que el Gobierno de Su Majestad Imperial no esperará que lo haga.

"Probablemente, una participación del Gobierno de Su Majestad Imperial en algún método en que pueda convenirse por el cual el Gobierno de la República de Haití sería ayudado en la administración ordenada, eficiente y económica de sus ingresos arancelarios no le pareció al Gobierno de Su Majestad Imperial una desviación de la política tradicional del Gobierno de los Estados Unidos cuando redactó su nota. Pero este Gobierno consideraría tal participación como una desviación muy grave de esa política, tanto en principio como en la práctica. El Gobierno de los Estados Unidos considera como una de las graves posibilidades de ciertas clases de concesiones hechas por gobiernos de América a financieros y contratantes europeos, y de ciertas clases de contratos celebrados por esos gobiernos con casas de banca y financieros europeos, que el procedimiento legítimo y natural para hacer cumplir las demandas pueda llevar a medidas que pongan en peligro la independencia política, o al menos la completa autonomía política de los Estados americanos implicados, y pueda dar resultados que el Gobierno de los Estados Unidos ha considerado siempre su deber impedir como el amigo y defensor más próximo de esos Estados, siempre que necesiten un amigo y un defensor." [74]

Esto era hablar con franqueza a Alemania; iba a seguir la franqueza con Francia, aunque a alguna distancia. En febrero de 1915, cuando por tercera vez el gobierno francés planteó la cuestión de la administración de las aduanas, el secretario de Estado, Bryan, pidió instrucciones al Presidente. "La admisión de la asociación de cualquier país en cualquiera influencia política que ejercemos allí (en Haití) sería incompatible con el espíritu de la Doctrina Monroe", escribió.[75] "Mi propio juicio sigue y concuerda completamente con su razonamiento en la carta", respondió Wilson.[76] En consecuencia, el secretario de Estado escribió a Jusserand en ese sentido el 6 de marzo. La Doctrina Monroe había sido aplicada determinadamente a la cuestión del dominio financiero europeo en un Estado americano.

Tal actitud, así asumida, llevaba inevitablemente a medidas de intervención análogas a las que habían resultado necesarias en Nicaragua y la República Dominicana. Al principio se probó la persuasión en un esfuerzo para llegar a un acuerdo con el gobierno haitiano que daría al gobierno de los Estados Unidos la administración de las aduanas. Pero era casi inevitable que esta persuasión se hiciera con coerción. Las primeras negociaciones se realizaron con el presidente Zamor en una fecha tan temprana como la primera parte de julio de 1914 y con anterioridad a la nota alemana. Al parecer, el Departamento de Estado deseaba mantener a ese político moreno en el poder por la fuerza, si era necesario. Pero Zamor cayó de pronto en noviembre y le sucedió el presidente Théodore. Esta vez se esgrimió sobre la cabeza del Presidente el garrote del no reconocimiento para obligarle a aceptar las demandas de los Estados Unidos. El asunto fracasó, como fracasó también con su sucesor en el invierno de 1915, Guillaume Sam. La situación de Haití se hizo espantosa. En junio, desembarcaron marinos franceses, temporariamente, en Cabo Haitiano. A fines de julio se produjo en Puerto Príncipe el terrible levantamiento en el que el Presidente fue asesinado, despedazado y arrastrado su cuerpo mutilado por las calles de la ciudad. Siguió el desembarco de marinos de los Estados Unidos. Bajo la compulsión de las armas norteamericanas, el gobierno de Haití tuvo que aceptar la administración por parte de los Estados Unidos de gran parte de sus aduanas y finanzas internas, la organización de una guardia civil y medidas para el saneamiento y el mejoramiento público de la república; y al mismo tiempo convino en no ceder parte alguna del territorio de la República de Haití, "mediante venta, préstamo o de otro modo, o jurisdicción sobre ese territorio, a ningún gobierno o potencia extranjeros, con excepción de los Estados Unidos, ni celebrar tratado ni contrato alguno con otra u otras potencias extranjeras que menoscabe, o tienda a menoscabar, la independencia de Haití".[77] ¿Qué era esto sino la refirmación de la Doctrina Monroe?

No tenemos por qué continuar el relato de la intervención en Haití; representa la extensión lógica del corolario de Roosevelt; pone de relieve las consecuencias posibles de ese corolario; deja claramente establecido que la penetración financiera de los Estados europeos puede ser considerada por los Estados Unidos como implicando un peligro político y caer, por lo tanto, dentro del ancho alcance de los principios de 1823.

En su política en Haití, el gobierno de Wilson había ido, en su acción policial con respecto a un Estado americano, más allá que cualquiera de los gobiernos precedentes; es decir, más allá en cuanto a la extensión del poder que ejerció y al grado en que intervino en los asuntos internos del Estado puesto bajo su control. Pero hay señales de que tenía por lo menos en consideración más aplicaciones de

gran alcance del principio de la dirección y el dominio de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental. Con su prejuicio innato contra las grandes empresas comerciales, especialmente las extranjeras, Wilson y Bryan observaban con mirada fría y crítica las actividades de los concesionarios europeos en México; les molestaban, y quizás hicieron presión para contrarrestarlos, los esfuerzos de las empresas Cowdray para conseguir concesiones en Colombia, concesiones muy amplias en sus estipulaciones; observaban con aprensión actividades análogas en Costa Rica y en Ecuador. Y en junio de 1914, el señor Lansing, asesor del Departamento de Estado, se dedicó al estudio del problema de si se debía, o no, hacer algo con respecto a esos asuntos.

"¿Ha llegado el momento —escribió—, como consecuencia de las modernas condiciones económicas en las Américas Central y del Sur, en que la Doctrina Monroe, si ha de continuar siendo eficaz, sea enunciada nuevamente de modo que incluya la adquisición del control político por medio de la supremacía financiera sobre una república americana? ... La potencia europea cuyos súbditos aportan el capital para instalar y hacer funcionar las principales industrias de una pequeña república americana y proporcionan los fondos de los cuales depende su gobierno puede, si lo desea, dominar la acción política del gobierno americano ... ¿Se debería formular una nueva doctrina declarando que los Estados Unidos se oponen a la extensión del dominio europeo sobre los territorios y las instituciones americanas por medios financieros así como de otras clases?" [78]

La sugestión del señor Lansing, si se la hubiera llevado a su máxima extensión, habría ido muy lejos, en verdad. La oposición a los empréstitos extranjeros habría significado una ampliación considerable de la política anterior; la oposición a las concesiones europeas habría sido todavía más extremada. En ello estaba, ciertamente, lo que casi se podría llamar la extensión final de los principios de 1823. En ello, en un lenguaje altruista y en nombre de la defensa propia, se señalaban para el capitalismo de los Estados Unidos, como podría decirse con justicia, todas las vastas zonas del Nuevo Mundo.

Solo podemos especular con respecto al porqué estas propuestas del señor Lansing no contaron con la adhesión de Woodrow Wilson y William Jennings Bryan. Quizás iban más allá de adonde estaban dispuestos a ir el Presidente y el secretario de Estado, a pesar de sus prejuicios contra los concesionarios europeos; acaso el hecho de que las empresas Cowdray no consiguieron los codiciados derechos en Colombia, Ecuador y Costa Rica contribuyera a disminuir la gravedad del problema; quizás el estallido de la Gran Guerra dio al gobierno de los Estados Unidos otras cosas en qué pensar. Cualquiera fuera la razón, el memorándum de Lansing no obtuvo la aprobación oficial, pero reapareció en forma algo atenuada en la última parte de 1915.

Lansing era entonces secretario de Estado. El 24 de noviembre presentó al Presidente un memorándum sobre "la naturaleza y la

extensión actuales de la Doctrina Monroe". Los principios que había enunciado meses antes aparecían algo cercenados. En su memorándum de junio de 1914, el señor Lansing hablaba de las Américas Central y del Sur. En su memorándum de noviembre de 1915, hablaba de las repúblicas del Caribe. Clara y concretamente, limitaba sus principios a una zona geográfica determinada o bastante determinada; describía una situación que consideraba peligrosa para los Estados Unidos. Declaraba que en algunos de los estados de esa zona:

"un jefe revolucionario encuentra poca dificultad para financiar su aventura entre especuladores extranjeros a cambio de concesiones y otros privilegios y la probabilidad de grandes beneficios si la revolución triunfa. Como consecuencia, los habitantes de esos países son víctimas de una lucha constante entre caudillos rivales, y apenas mejoran su situación los gobiernos, que existen solo un breve tiempo y son utilizados para enriquecer a sus gobernantes y a los que los han financiado... Desde la construcción del Canal de Panamá es esencial... que las naciones vecinas no caigan bajo la dominación política de una potencia europea, ya sea directamente mediante la fuerza o la cesión, o ya indirectamente por medio del control financiero ejercido por sus súbditos. En tanto que la fuerza y la cesión no son medios impracticables si el gobierno de una república es corrompido o débil, el peligro mayor está en la sutileza del control financiero. Para hacer frente a ese peligro, el medio más seguro, si no el único, es la instalación de un gobierno estable y honrado... Para realizar esto lo primero que hay que hacer es suprimir el precio de la revolución, a saber, la administración de los ingresos públicos. Si se puede hacer esto habrá pocas revoluciones en el Caribe. En segundo lugar, el gobierno no debe depender de financieros extranjeros para su continuación en el poder. En tercer lugar, debe contar con una fuerza militar digna de confianza y eficiente para reprimir la insurrección contra la autoridad establecida."

El secretario de Estado afirmaba que el dilema era la continua anarquía fomentada por la intriga extranjera o la ayuda de los Estados Unidos.

"Parecería, por lo tanto, que en el caso de las repúblicas del Mar Caribe los Estados Unidos deberían extender la aplicación de la Doctrina Monroe y declarar como una política concreta en el Caribe que, aunque no buscan el dominio sobre el territorio de ninguna de esas repúblicas, es necesario para la seguridad nacional de los Estados Unidos y, particularmente en vista de sus intereses en el Istmo de Panamá, que ayuden a los habitantes de esas repúblicas a establecer y mantener gobiernos honrados y responsables en la medida en que sea necesario en cada caso particular, y que no tolerarán el control de/o la intervención en los asuntos políticos o económicos de esas repúblicas por ninguna potencia europea o sus nacionales, ni permitirán la ocupación, aunque sea temporaria, por ninguna potencia europea, de territorio alguno de esas repúblicas." [79]

El Presidente contestó al día siguiente mismo a estas observaciones del secretario de Estado. Daba por supuesto que el memorándum era "solamente para orientación y clarificación de nuestro pensamiento y para la discusión no oficial con nuestros amigos latinoamericanos de vez en cuando"; no tenía por finalidad servir de base para una declaración pública inmediata; pero opinaba que el razona-

miento era "incontestable".[80] Así, Woodrow Wilson, el profeta de la democracia y amigo de la libre determinación, se declaraba en favor de los principios del corolario de Roosevelt y de una doctrina de intervención en los asuntos de Estados independientes. Cuando los Estados Unidos entraron en la Guerra Mundial en 1917, los marinos norteamericanos se hallaban instalados en el territorio de tres de las repúblicas del Nuevo Mundo; en una de éstas, el gobierno nativo había sido eliminado por completo; en otra, se hallaba subordinado en alto grado a los deseos de los autoridades de Washington; en la tercera, existía gracias a las armas de los Estados Unidos. En virtud de una evolución tan interesante como, al parecer, continua e, incluso, inexorable, el corolario de Roosevelt había llevado directamente a la coerción de los Estados mismos que se proponía proteger. La Doctrina Monroe, destinada a evitar la intervención de las potencias europeas, se había convertido en una justificación para la intervención de los Estados Unidos.

¿Era el corolario de Roosevelt un sistema imprudente e injustificable? Quizá, sí. No tenemos por qué aventurar un juicio dogmático sobre el asunto. Pero se deben hacer ciertas observaciones. Puede afirmarse categóricamente, por ejemplo, que al atribuir el hábito de la revolución en los países del Caribe a las maquinaciones de financieros europeos inescrupulosos, el señor Lansing exageraba, buscando, como hacemos todos, una explicación sencilla y diabólica para hechos muy complicados. Un juicio más sincero y más amplio llamaría la atención sobre la situación social de esos países, sus tradiciones de gobierno personal, la falta en muchos de ellos de una clase media de suficientes proporciones, y otros muchos factores. Inclusive, se podría sugerir que no en todas las ocasiones, ni en todos esos Estados, estaban los intereses económicos de los Estados Unidos exentos de culpabilidad en el fomento del desorden interno. Se podría añadir, también, que no en todas las partes de la zona del Caribe el buen orden había necesitado de la intervención de los Estados Unidos. El tiempo hace cosas maravillosas en política, así como en otros campos. La turbulenta Venezuela de Cipriano Castro, por ejemplo, se convirtió en la Venezuela rígidamente gobernada de Gómez, quien ocupó con seguridad el asiento del poder durante un largo cuarto de siglo; en Colombia se había progresado mucho en estabilidad política desde la época de Theodore Roosevelt; en México, las convulsiones de la era posterior a Díaz dieron finalmente por resultado la aparición de un régimen que, cualquiera fuera el rigor de algunas de sus medidas con respecto al capital extranjero, no ha estado durante los últimos veinte años en un estado de revolución crónica ni se ha distinguido por "una impotencia que da por resultado un aflojamiento general de los vínculos de la sociedad civilizada". Todo esto dice mucho; demuestra, fuera de la posibilidad de toda duda, que la influencia civilizadora de los Estados Unidos

difícilmente puede ser considerada como una condición *inevitable* para el progreso de la América latina. Sin embargo, no debemos caer en el error de censurar incondicionalmente la política de Roosevelt, Knox y Wilson. Que la ocupación de Nicaragua, Haití y Santo Domingo trajo consigo algunos beneficios, es indudable. En todos esos Estados mejoraron las comunicaciones. En todos ellos se fomentó la sanidad pública. En todos ellos se hizo algo en favor de la educación. En todos ellos, puede alegarse, las masas de la población se hallaban en mejor situación bajo la intervención de los Estados Unidos que bajo un dictador nativo, sometidas a menos explotación, más seguras en la protección de sus vidas y propiedades, si es que tenían propiedades. Además, si bien no se puede decir que la ocupación norteamericana desarraigó el hábito revolucionario, parece haber hecho menos probable la revolución. La creación de guardias civiles nativas en las repúblicas ocupadas parece haber modificado substancialmente las condiciones de su vida política. En Santo Domingo, el jefe de esa guardia civil se elevó a la presidencia, y ahora, en el retiro, sigue siendo el verdadero gobernante del Estado. Una evolución análoga ha tenido lugar en Nicaragua. En Haití, de donde se retiraron las tropas de Estados Unidos hace solo siete años, se ha mantenido la tranquilidad. Por lo tanto, es posible sostener que del programa de los Estados Unidos se han derivado beneficios en el campo del progreso material y en el del mantenimiento del orden público.

Sin embargo, no se puede negar que desde 1915 la corriente se ha vuelto contra la política del corolario de Roosevelt. No se puede negar que nos ha devengado una inmensa mala voluntad. No se puede negar que nunca recibió el apoyo realmente inequívoco y cordial de la opinión pública estadounidense. Un examen del último cuarto de siglo hará esto evidente. Pero éste es tema para otro capítulo.

El periodo que va de 1905 a 1916 es aquél en que presenciamos la extensión más arrolladora de la Doctrina Monroe. De ella, no solo se deducía el derecho a un poder policial internacional sino, también, aunque más tentativamente, la prohibición de empréstitos europeos a los perturbados países del Caribe. Estas nuevas interpretaciones provenían del poder ejecutivo. Pero para completar el cuadro hay que agregar una tercera interpretación, o casi interpretación: la prohibición de que gobiernos o corporaciones extranjeros adquiriesen puertos u otros lugares que podían amenazar las comunicaciones o la seguridad de los Estados Unidos. Esto se relaciona con el conocido episodio de la Bahía Magdalena.

Los hechos de este episodio se pueden exponer brevemente. Un grupo de capitalistas de los Estados Unidos poseía una gran faja de territorio en las orillas de ese importante puerto de la Baja Cali-

fornia. En los primeros meses de 1911 comenzaron a discutir mucho con un grupo de japoneses que deseaban adquirir las tierras en cuestión. Antes que pasara mucho tiempo comenzaron a circular, a lo largo de la costa del Pacífico, rumores acerca de nefandos proyectos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Tokio. En junio, un representante del sindicato norteamericano trató el asunto bastante extensamente con el secretario de Estado interino, señor Adee. Le dijeron que si el gobierno japonés estaba comprometido en la cuestión ello implicaría necesariamente a la Doctrina Monroe. Continuando su campaña para que se hiciese algo, escribió al señor Knox el 9 de agosto solicitándole que el Departamento de Estado expusiese por primera vez su opinión sobre el problema. Recibió una respuesta equívoca. El Secretario, dándose cuenta, al parecer, de lo embarazoso que era prohibir una transacción puramente comercial, no quiso contestar categóricamente; sin embargo, declaró "que semejante transferencia sería interpretada con toda seguridad en algunas partes de una manera que causaría un gran clamoreo". Con eso tuvo que contentarse, por el momento, nuestro empresario. Como era muy natural, se limitó a modificar sus planes; en vez de una venta directa ideó ahora un arreglo mediante el cual los empresarios japoneses tendrían una participación del 35 por ciento, con opción a otro 15 por ciento, en las propiedades en discusión, en tanto que los propietarios norteamericanos retendrían la mayoría de la junta directiva y seguirían manejando los asuntos de la compañía de tierras. Knox acogió este plan de una manera todavía más evasiva. Una tercera tentativa para sonsacar información y obtener alguna expresión de opinión positiva se hizo sin buen éxito.[81]

Tal era la situación en el invierno de 1912. Llamó la atención pública sobre ella, el senador Lodge, de Massachusetts. Nadie podía tener una mentalidad más suspicaz que él, ni un propósito más constante de ver peligros donde existían y donde no existían. El 29 de febrero, Lodge aludió en el Senado a los esfuerzos "indirectos" para conseguir el control de la Bahía Magdalena;[82] el 2 de abril presentó un proyecto de resolución pidiendo información al Departamento de Estado. Sin esperar una acción de Washington, el gobierno japonés actuó inmediatamente. El señor Hanihara, consejero de la Legación japonesa, fue al Departamento de Estado y declaró que al ministerio de Relaciones Exteriores japonés se habían acercado algunos japoneses que deseaban estímulo en su proyecto de adquirir tierras en la Bahía Magdalena; afirmó que él había desaprobado la idea y añadió que no existía una extensión lineal de frente acuático en el área marcada para el arriendo.[83] Esto sucedió el 5 de abril. El día 6, en respuesta a una pregunta telegráfica del *New York Times*, el marqués Saionji negó categóricamente que el gobierno japonés tuviese algún interés en la cuestión de un puerto de toma de carbón en México; y esta desautorización fue seguida por otra del

vizconde Chinda, quien "negó franca y categóricamente la supuesta adquisición de tierras en la Bahía Magdalena por el Gobierno Imperial japonés o por una compañía japonesa, caracterizando a la información como enteramente sensacionalista y sin fundamento alguno, pues el gobierno japonés nunca ha tratado directa ni indirectamente de adquirir ni ha contemplado la adquisición de tierra alguna en la Bahía Magdalena con propósito alguno".[84]

Con esta seguridad, de la que se informó al Senado el 27 de abril, la cuestión pareció olvidada durante un tiempo. No es improbable que los capitalistas japoneses que habían negociado con el sindicato norteamericano esperasen comprar las tierras de la bahía como una especulación y devolverlas más tarde al gobierno; de todos modos, las negociaciones terminaron en la primavera de 1912 y una vez que el asunto fue ventilado en público. Pero el senador Lodge no quedó satisfecho. En julio presentó en el Senado un proyecto de resolución declarando que "cuando algún puerto u otro lugar de los continentes americanos esté situado de modo que su ocupación para propósitos navales o militares puede amenazar las comunicaciones o la seguridad de los Estados Unidos, el gobierno norteamericano no podrá contemplar sin grave preocupación la posesión de ese puerto u otro lugar por cualquier corporación o asociación que tenga con otro gobierno no americano una relación que dé a ese gobierno un poder práctico de control para propósitos nacionales".[85]

Se observará que este proyecto de resolución no contenía referencia alguna a la Doctrina Monroe. Y cuando se preguntó al señor Lodge cuál era la relación entre el nuevo principio y la Doctrina, éste no admitió que ambos estuviesen unidos. Declaró que su proposición se apoyaba "en un principio generalmente aceptado del derecho internacional, más antiguo" que los dogmas de 1823. Se basaba, como esos dogmas, "en el principio de que toda nación tiene derecho a proteger su propia seguridad".[86] Debía ser aceptado aunque no se hubiesen promulgado nunca esos dogmas. Por supuesto, debemos creer al senador y aceptar su afirmación de que exponía una nueva declaración de política que no tenía relación alguna con el nombre de Monroe.

Por otra parte, el proyecto de resolución de Lodge, como lo demuestran los comentarios de la prensa, no se mantuvo disociado del monroísmo en los debates del Congreso ni en la opinión pública, y probablemente debió por lo menos algo del apoyo que consiguió a la misma clase de sentimiento que dio fuerza a los principios de 1823. Lo aprobó el Senado por 51 votos contra 4;[87] había conseguido ya la aprobación unánime de la Comisión de Relaciones Exteriores de esa cámara.

Jurídicamente, el senador por Massachusetts fue, ciertamente, muy lejos al proponer su nueva teoría. Oponía un veto a la transferencia de propiedades privadas de personas particulares a personas

particulares. Admitía que en el caso de la Bahía Magdalena ningún gobierno estaba implicado. Sin duda, la teoría de la seguridad nacional toleraba esta y casi cualquier otra extensión, pero no deja de ser cierto que la resolución señala una nueva y notable aplicación del principio general de excluir del continente todas las influencias no americanas. Sin duda, el Senado, al votar como lo hizo, expresó correctamente la opinión de los Estados Unidos; y en por lo menos cuatro ocasiones desde 1912, el Departamento de Estado ha invocado la resolución de Lodge, no en las negociaciones con otros gobiernos, sino al interponer objeciones a la trasferencia a empresas extranjeras de tierras que poseían en México ciudadanos de los Estados Unidos.[88] Por lo tanto, debemos sacar la conclusión de que aunque la fórmula de Lodge era, en el momento en que fue enunciada, un tanto desagradable para el gobierno, sus principios han sido incorporados a la política exterior de los Estados Unidos.

La acción del 3 de agosto de 1912 indicaba, sin duda, el estado de ánimo de la época. Era un indicio del sentimiento nacional de los Estados Unidos en la segunda década del siglo xx. Constituía un ejemplo de la manera cómo las pretensiones de los Estados Unidos, a una amplia determinación de las cuestiones que afectaban a los continentes americanos, se desarrollaban y extendían. En todo esto se pensaba poco en las reacciones de los demás, se tenían poco en cuenta las susceptibilidades de las naciones de la América latina. Los años de 1905 a 1916 representan la culminación de los aspectos de la Doctrina, que los críticos europeos relacionan con lo que ellos llaman el "imperialismo" de los Estados Unidos. Si esos días volverán o no, es algo que el historiador no asume la tarea de decir; sin embargo, puede, y en realidad debe, señalar que el estado de ánimo que expresaban no fue duradero. Lo que sucedió después, qué nuevas fuerzas entraron en juego, qué nuevas ideas comenzaron a florecer, lo veremos pronto.

CAPÍTULO VIII

LA DOCTRINA Y LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES EL MONROÍSMO Y LA PAZ MUNDIAL

"Propongo, por decirlo así, que las naciones, de común acuerdo, adopten la doctrina del presidente Monroe como la doctrina del mundo: que ninguna nación trate de extender su forma de gobierno a cualquier otra nación o pueblo, sino que cada pueblo quede en libertad de determinar su propia forma de gobierno, su propio sistema de desarrollo, sin obstáculos, sin amenazas, sin temor, los pequeños junto con los grandes y poderosos.

" Propongo que en adelante todas las naciones eviten complicarse en alianzas que las arrastren a competencias de poderío, las atrapen en una red de intrigas y rivalidad egoísta y perturben sus propios asuntos con influencias introducidas desde el exterior. No hay una alianza embrolladora en un concierto de poder. Cuando todos se unen para actuar en el mismo sentido y con el mismo propósito, todos actúan en beneficio común y están en libertad para vivir sus propias vidas bajo una protección común."

WOODROW WILSON, en el discurso del 22 de enero de 1917.

"Los Estados Unidos no someterán al arbitraje o a la investigación de la asamblea o del consejo de la Sociedad de las Naciones, creada en dicho tratado de paz, ninguna de las cuestiones que a juicio de los Estados Unidos dependen de/o se relacionan con su política establecida hace largo tiempo y conocida con el nombre de Doctrina Monroe; dicha doctrina debe ser interpretada solo por los Estados Unidos, y por la presente se la declara enteramente fuera de la jurisdicción de dicha Sociedad y enteramente inafectada por cualquier disposición contenida en dicho tratado de paz con Alemania."

La reserva de Lodge al Tratado de Versalles.

En los años de la Gran Guerra y en la década siguiente, tomó forma un nuevo y grande experimento en los asuntos internacionales: la Sociedad de las Naciones. Mediante este organismo, creado en 1919, se hizo un serio esfuerzo para organizar la vida internacional sobre alguna base distinta de la de la fuerza primitiva, para sustituir con la discusión, la negociación y la transacción a la afir-

mación brutal del interés propio nacional mediante la guerra. No debemos exagerar el grado al que se llevó ese esfuerzo. El Tratado de Versalles reflejaba mucho espíritu de nacionalismo intenso. La política exterior de las grandes potencias siguió siendo egoísta en lo esencial. En nuestro propio país, las leyes arancelarias, las restricciones en la inmigración, la insistencia en la igualdad naval y en el pago de las deudas de guerra hicieron evidente que la política exterior de los Estados Unidos no se guiaba por un idealismo remoto ni por una consideración extraordinaria por el bienestar de una sociedad mundial en comparación con el bienestar de nuestra propia población. Pero el estado de ánimo con que se manejaba la diplomacia en ese periodo parecía entonces dar motivo para grandes esperanzas. Era un estado de ánimo de conciliación, de ajuste, y se basaba en el interés que tenían todas las naciones en evitar la guerra y resolver sus discrepancias por medios pacíficos. Trataba de mantener a la fuerza en último término y a los procedimientos diplomáticos en el primer plano en las relaciones de los grandes Estados del mundo. En esa época no parecía romántico ni ingenuo, sino eminentemente práctico. En la actualidad, el sistema de la Sociedad de las Naciones se derrumba, y no es fácil creer que pronto será reconstituido. Pero el gran experimento, si bien ya no es una esperanza fácil, no deja de ser un recuerdo importante; y en su ejecución, y quizás en su fracaso, la Doctrina Monroe desempeñó un papel importante. Tendremos que considerar cómo la actitud de los Estados Unidos, con respecto a la Sociedad, fue influida por los principios de 1823.

Ante todo, ¿cuál era la esencia de la idea de la Sociedad de las Naciones? Tres principios sencillos y fáciles de enunciar. El primero, que todos los miembros de la Sociedad debían convenir en respetar la integridad territorial y la independencia política de cada uno. El segundo, que debían convenir en someter todas las disputas que surgieran entre ellos al arbitraje o la conciliación, es decir o bien a un tribunal arbitral o judicial o bien a una junta de composición de disputas. El tercero, que debían convenir en ejercer al unísono presión económica y (posiblemente) militar contra cualquier Estado que violase las solemnes promesas que acabamos de mencionar. Esto es lo esencial del asunto. Los diversos acuerdos no llegaban a prohibir todas las clases de guerra. Al contrario, se seguía permitiendo la guerra, en la mayoría de los casos, si los procedimientos de conciliación no daban por resultado un acuerdo y después de haber fracasado esos procedimientos. Para decirlo de otro modo, en virtud de los términos del Pacto existía la obligación generalizada de tratar de resolver todas las disputas con otra nación por medios pacíficos; no existía esa obligación generalizada de abstenerse del uso de la fuerza si fracasaban esas medidas para el arreglo pacífico. También existía la obligación generalizada de aplicar la presión económica contra una nación que violaba las leyes, y una obligación menos precisa

—en realidad muy vaga— de recurrir a medidas militares o navales contra el violador de la paz pública.

¿Compromisos como éstos se oponían a los principios de 1823? ¿La adhesión de los Estados Unidos a la Sociedad habría sido una violación de la Doctrina Monroe?

Al tratar de responder a esta pregunta, lo primero que hay que hacer, evidentemente, es volver al mensaje de Monroe mismo. ¿Qué dijo Monroe exactamente con respecto a Europa? Declaró que "de los acontecimientos de esa parte del globo con la que hemos mantenido mucha comunicación y de la cual derivamos nuestro origen hemos sido siempre espectadores ansiosos e interesados". Afirmó a continuación que "en las guerras de las potencias europeas *concernientes a ellas mismas* nunca hemos tomado parte, ni está de acuerdo con nuestra política hacerlo. Solamente cuando son invadidos o gravemente amenazados nuestros derechos nos sentimos agraviados por los perjuicios o hacemos preparativos para nuestra defensa". En un párrafo posterior se expresaba así: "Nuestra política con respecto a Europa, que fue adoptada en una etapa temprana de las guerras que durante tanto tiempo han agitado a esa parte del globo, sigue siendo, no obstante, la misma, y consiste en no intervenir en los asuntos internos de ninguna de sus potencias, en considerar el gobierno *de facto* como el gobierno legítimo para nosotros; en cultivar las relaciones amistosas con él y mantener esas relaciones mediante una política franca, firme y viril, satisfaciendo en todos los casos las demandas justas de todas las potencias y no sometiéndonos a los agravios de ninguna de ellas".

Estas declaraciones pueden, por supuesto, ser interpretadas estricta o vagamente, al pie de la letra o con respecto a la actitud general que revelan. Si las interpretamos literalmente, creo que estaremos poco dispuestos a sacar la conclusión de que la idea de la Sociedad de las Naciones y la Doctrina Monroe eran incompatibles. Monroe declaró que los Estados Unidos no debían intervenir en los "asuntos internos" de los Estados europeos; el Pacto de la Sociedad no proponía tal intervención. Declaró que los Estados Unidos no debían tomar parte en las guerras de las potencias europeas "concernientes a ellas mismas"; ¿es razonable suponer que la participación en un "boicot" económico o incluso en una acción militar o naval mundial contra un Estado violador del tratado constituiría una violación de esta máxima? Monroe, por supuesto, no tenía la idea más remota de que se podría proponer alguna vez semejante cosa; por lo tanto, ¿cómo puede suponerse que sus palabras expresaban una prohibición contra ella?

Si se afirmase que es el espíritu y no la letra del mensaje de Monroe lo que se debe tener en cuenta, todavía se pueden conciliar los principios de 1823 con el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Como ya hemos indicado en un capítulo anterior, del mensaje no

se deduce inevitablemente que los Estados Unidos deben seguir una política de completo desinterés por Europa o por Asia. En el caso del Lejano Oriente, el gobierno de los Estados Unidos no había dado por sentado, ni daba por sentado en 1917 y 1918, que, porque poseía intereses especiales o superiores en el hemisferio occidental, quedaba por ello excluido de toda participación en la política internacional del Lejano Oriente; esa idea, como hemos visto, había sido expuesta en forma atenuada en los debates de 1898 y 1899, pero había sido repudiada en la práctica. También en Europa se había ensanchado la esfera de la diplomacia norteamericana. Las Conferencias de La Haya fueron un ejemplo de este hecho; la participación de los Estados Unidos en la Conferencia de Algeciras, reunida para arreglar una disputa entre Francia y Alemania, no lo fue menos. Y en 1917 se había producido la guerra misma. ¿Era lógico pretender que los Estados Unidos podían librar la guerra en Europa pero podían no tener nada que ver con la consolidación de la paz? ¿No estaban los Estados Unidos en libertad de perseguir en cualquier parte del mundo sus intereses nacionales tales como los percibían, y no podía ser uno de esos intereses, y uno de los principales, el mantenimiento de la paz mundial?

Éste era un aspecto del asunto; pero se debe admitir que la cuestión podía ser discutida desde otro punto de vista. Se podría pretender, razonablemente, que detrás de la declaración de 1823 se hallaba el principio de las dos esferas, la separación de los intereses del Nuevo Mundo de los del Viejo Mundo. Monroe había trazado una línea entre la América republicana y la Europa monárquica, entre los virtuosos y los viciosos, entre un orden y el otro. Es cierto que los Estados Unidos habían tomado parte en una guerra europea en 1917, pero intervinieron en la lucha por motivos propios; y podía afirmarse que con la derrota de Alemania la política que les correspondía era retirarse de toda nueva asociación con potencias de las que solo habían sido un "compañero", según palabras del propio Presidente, y no un aliado. Europa era perversa y estaba agotada; América era virtuosa y rebosaba de vida vigorosa; éste había sido el tema de muchas declaraciones estadounidenses con anterioridad a 1917 y 1918. ¿No era una base de acción sólida? ¿No era la doctrina de las dos esferas que inspiraba a la Doctrina Monroe, todavía válida en 1919?

Tales son los dos aspectos de la cuestión de la adhesión de los Estados Unidos a la Sociedad, si se la contempla como teórica y relacionada muy concretamente con el lenguaje de Monroe. ¿Pero qué se puede decir del asunto desde el punto de vista de la práctica y de los precedentes? ¿Cómo el gobierno y el Senado de los Estados Unidos han contemplado, en la realidad, el problema de la participación de su país en la obra de la paz internacional?

Ya hemos visto que en una fecha tan temprana como 1899, en

la primera Conferencia de La Haya, se sentó un mal ejemplo, al que siguieron otros en relación con este problema importante. Los Estados Unidos hicieron una reserva al Convenio para el Arreglo Pacífico de las Disputas Internacionales. Se volvió a hacer lo mismo con respecto al convenio revisado en 1907. Y en 1912 se produjo un tercer episodio del mismo tipo general. El presidente Taft, notable por su devoción a la buena voluntad internacional, negoció los llamados tratados de arbitraje con Francia y Gran Bretaña. Esos tratados no exigían que fueran sometidas a arbitraje todas las disputas, sino todas "las cuestiones justiciables por su naturaleza", y disponían que una comisión investigadora, formada por tres representantes de cada nación, decidiera por cinco votos contra uno, o seis contra cero, si una cuestión determinada era o no justiciable.[1] A un observador sereno difícilmente le habría parecido que esa proposición podía poner en peligro los principios de 1823. ¿Cómo se podía considerar a la Doctrina Monroe como un asunto "justiciable"? ¿Qué probabilidad había de que dos de los tres miembros norteamericanos de una comisión investigadora decidieran en ese sentido? Sin embargo, la mayoría de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado manifestó una gran preocupación al respecto.[2] Ya en agosto de 1911, inmediatamente después de haber sido firmados los tratados, Elihu Root, abogado eminente, ex secretario de Estado y a veces partidario vacilante de la paz internacional, propuso una reserva que salvaguardaba la "política tradicional" de los Estados Unidos. Theodore Roosevelt, más beligerante por naturaleza, estaba todavía más seguro de que era necesaria alguna salvedad protectora de esa clase.[3] Henry Cabot Lodge, siempre inflexiblemente nacionalista, se sentía muy alarmado.[4] Y para completar el cuadro, los miembros demócratas del Senado, casi unánimemente, se unieron para arrojar dudas sobre la prudencia de la propuesta de Taft. Con un partidismo que no provoca admiración procedieron a castrar los acuerdos de arbitraje. Ayudados por siete republicanos agregaron al acuerdo de ratificación una disposición en el sentido de que no sería sometida a arbitraje "ninguna cuestión que afecte a la admisión de extranjeros en las instituciones docentes de los diversos Estados, a la integridad territorial de los diversos Estados o de los Estado Unidos, o concernientes a las supuestas deudas u obligaciones monetarias de cualquier Estado norteamericano, o cualquier cuestión que dependa de/o implique el mantenimiento de la actitud tradicional de los Estados Unidos con respecto a las cuestiones americanas, descrita comúnmente como la Doctrina Monroe, u otra política puramente gubernamental".[5] Disgustado con esta exhibición de inconsecuencia, como podía haberla juzgado justamente, el presidente Taft se negó a solicitar el asentimiento de Gran Bretaña y de Francia a los acuerdos enmendados. El Senado había expuesto claramente su opinión, y los principios de 1823 habían sido utilizados para frustrar una tentativa de lograr

un entendimiento entre naciones grandes y amigas. El egoísmo nacional y el desdichado partidismo de los que era una expresión esa votación del Senado, ¿no podían ser considerados como un mal augurio para cualquier experimento como el de la Sociedad de las Naciones?

Se los podía considerar así, como iban a demostrarlo los acontecimientos. Pero los amigos de la paz internacional, en 1918 ó 1919, podían señalar un hecho alentador en el otro lado del libro mayor. Podían señalar la acción del Senado con respecto a los llamados tratados de conciliación de Bryan. Esta serie de pactos disponía el sometimiento de las disputas "de cualquier naturaleza que fueran", bien al arbitraje o bien a una comisión investigadora. En el caso de la última clase de acción, los Estados signatarios estaban obligados a abstenerse de la guerra hasta que la comisión investigadora presentara su informe; no estaban obligados, sin embargo, a aceptar tal informe cuando se publicase, sino que podían reasumir entonces su libertad de acción.[6] Bryan estaba firmemente convencido de que los convenios de esta clase, en la práctica, preservarían eficazmente la paz. Negoció gran número de ellos, y en agosto de 1914 no menos de dieciocho fueron enviados al Senado y ratificados, tal como estaban redactados, por la mayoría abrumadora de cuarenta y nueve votos contra cero. En vista de la subsiguiente actuación del Senado, la falta de reservas a los tratados de Bryan es tan misteriosa como milagrosa. Todavía no se ha dado ninguna explicación adecuada de este fenómeno. Pudo haberse debido, en parte, a la preocupación del Senado por la guerra que acababa de iniciarse en Europa; en parte, al calor del verano en Washington, y en parte, a la ausencia del senador Lodge, quien consideraba que los acuerdos eran "fatuos" [7] y se habría opuesto a ellos si hubiera estado presente. Pero cualquiera que sea la explicación, los amigos del entendimiento internacional podían en aquel momento sentirse animados, porque, después de todo, en aquellos convenios internacionales de los que formaban parte los Estados Unidos se hallaba contenido uno de los principios fundamentales de la futura Sociedad de las Naciones.

En este breve volumen no es necesario trazar la interesante historia de la evolución de la idea de dicha Sociedad en los Estados Unidos. Comenzando bajo el patrocinio de personas particulares tan eminentes como William Howard Taft y el abad Lawrence Lowell, recibió la adhesión cautelosa del presidente Wilson a fines de mayo de 1916 y se la mencionó en el programa del Partido Demócrata del mismo año, en los términos ambiguos acostumbrados en esos documentos. Figuró solo de vez en cuando y no muy concretamente en los discursos de la campaña de Wilson para la reelección. Pero en diciembre, la discusión se hizo más frecuente, y el 22 de enero de 1917, en su famoso discurso sobre la paz sin victoria, Wilson se comprometió de la manera más categórica a aceptar las ideas que

más tarde iban a ser incorporadas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Poniendo en claro que los Estados Unidos podían dar su adhesión a esas ideas solo si la paz misma se basaba en fundamentos justos, en la igualdad de derechos, en la autodeterminación, en la libertad de los mares y en la limitación de los armamentos, el Presidente manifestó su esperanza en que "el pueblo y el gobierno de los Estados Unidos se unirán a las otras naciones civilizadas del mundo para garantizar el mantenimiento de la paz en las condiciones que he mencionado. Propongo, por decirlo así —añadió—, que las naciones adopten unánimente la doctrina del presidente Monroe como la doctrina del mundo; que ninguna nación trate de imponer su forma de gobierno a ninguna otra nación o pueblo; que cada pueblo quede en libertad de determinar su propia forma de gobierno, su propio sistema de desarrollo, sin obstáculos, sin amenazas, sin temores, los pequeños juntamente con los grandes y poderosos". Puede decirse que con esta declaración comenzó la épica lucha que culminó con el rechazo del Pacto y la humillación personal del Presidente.

¿Por qué Woodrow Wilson relacionó así la idea de la Sociedad con los principios de 1823? Muy probablemente, porque ya se iba acumulando la oposición a su apreciada política concentrada en la Doctrina Monroe. En los últimos días de 1916 comenzó a discutirse por primera vez en la prensa la cuestión de si, bajo la proyectada Sociedad, las potencias europeas tendrían derecho a intervenir en el Nuevo Mundo para obligar a los Estados americanos a observar la paz. La idea parece haber causado alguna inquietud en la Casa Blanca, pues durante unos pocos días el Presidente parece haber vacilado con respecto a la idea de una Sociedad para *imponer por la fuerza* la paz, y haber pensado en dicha Sociedad para *asegurar* la paz por medio de la influencia moral más bien que de la coerción física. El 6 de enero, el senador Borah, tan ansioso de luchar en el frente de batalla contra el Pacto, expuso de la manera más inequívoca su opinión de que la idea de la Sociedad de las Naciones era incompatible con la política tradicional de los Estados Unidos, y desarrolló su tema con algún detalle.[8] El Presidente, en su discurso del 22 de enero, trató de replicar a ese desafío declarando que una asociación de naciones para la preservación de la paz sería nada menos que la afirmación de los principios de 1823. Esos principios protegían a los Estados de la América latina contra la conquista, contra la subversión de su gobierno; un compromiso universal como el que se contemplaba no solo universalizaría sino que consolidaría la Doctrina Monroe. ¿No daría a los Estados del Nuevo Mundo una protección contra la agresión más completa que la que habían tenido nunca? ¿No haría que en caso de necesidad contasen con el apoyo de todo el mundo civilizado? ¿No constituiría una autorización contractual para la acción de Estados Unidos mismo con el fin de pro-

tegerlos contra la agresión? En todo caso, tal fue su razonamiento; a algunos puede parecerles sofístico y a otros convincente, pero, como veremos, iba a ser repetido con frecuencia en los grandes debates de 1919.

El lenguaje de Woodrow Wilson no convenció, sin embargo, a la mente tenaz del senador Borah, de Idaho; el 26 de enero, como en respuesta al discurso sobre la paz sin victoria, el senador presentó un proyecto de resolución que refirmaba la validez de las máximas del Discurso de Despedida de Washington y de la Doctrina Monroe.[9] Y más tardíamente pero más completamente, el senador Lodge, de Massachusetts, en un discurso lleno de rencor partidista, trató de destruir la tesis del Presidente.

"¿Cómo —preguntó— vamos a refirmar la primera parte de la Doctrina Monroe (es decir, el principio de no colonización) para darle una aplicación de alcance mundial?... Si todas las potencias europeas aceptasen esa doctrina y convinieran con nosotros en que no deben intentar colonización alguna aquí, contaríamos con el reconocimiento de la doctrina por las potencias europeas, pero la doctrina se aplicaría al mismo territorio que anteriormente. ¿Cómo vamos a convertirla en una doctrina mundial de otro modo? ¿Cómo vamos a convertir en una doctrina mundial la segunda declaración del presidente Monroe de que consideraría como un acto inamistoso que cualquier potencia europea obstaculizara la independencia de cualquier gobierno americano? La transformación debe realizarse haciendo que Europa, Asia y África adopten una doctrina en el sentido de que ninguna potencia establecerá colonias en ninguno de esos grandes continentes y de que si, por ejemplo, alguna potencia europea estableciese una nueva colonia en alguna parte de África nosotros lo consideraríamos como un acto inamistoso. ¿O la proposición del Presidente significa que la Doctrina Monroe debe ser extendida a todo el mundo en virtud de la ley formulada por John Fiske con respecto a los mitos: que cuando descubrimos un relato de algo que ha sucedido en todas partes podemos estar completamente seguros de que nunca sucedió en ninguna parte, de modo que si tenemos una Doctrina Monroe en todas partes podremos estar completamente seguros de que no existirá en ninguna parte? Si hemos de abandonar la Doctrina Monroe, éste es un modo de hacerlo. La Doctrina Monroe —añadió el senador— es estrictamente local en su aplicación; se adapta solamente al continente americano y se basa en la teoría de que en el mundo hay dos esferas enteramente separadas en sus intereses políticos." [10]

Hasta ese punto llegaba la discusión con respecto a la Doctrina Monroe en relación con una Sociedad de Paz; los partidarios de esa Sociedad pretendían que los principios fundamentales del dogma de los Estados Unidos serían internacionalizados por la causa que defendían; los que se oponían al nuevo espíritu basaban su causa en la separación del Nuevo Mundo del Viejo Mundo que estaba íntimamente relacionada con los principios de 1823. Así como en religión los hombres han sacado con frecuencia conclusiones notablemente diferentes de artículos de fe idénticos, así también en política se pueden sacar las conclusiones que uno desee sacar de las máximas establecidas y apreciadas en el pasado. La disputa con respecto a la Sociedad es un ejemplo de este hecho muy conocido.

El discurso del 22 de enero de 1917 y las réplicas al mismo fueron solo los primeros disparos de una batalla que se prolongó inevitablemente. A los quince días de la declaración del Presidente, el gobierno de los Estados Unidos rompió sus relaciones con Alemania; y los acontecimientos avanzaron inexorablemente hasta la declaración de guerra del 6 de abril y la plena participación de los Estados Unidos en la lucha que se libraba en Europa. Al intervenir en esa contienda, Woodrow Wilson volvió a poner en claro que uno de sus principales objetivos debía ser la reorganización del mundo para la paz; la declaración de los Catorce Puntos de enero de 1918 reiteró ese objetivo; y en el ardor del gran esfuerzo que realizó el pueblo de los Estados Unidos para abatir el poderío alemán en Europa, y en el elevado estado de ánimo de la ocasión, los propósitos del gobierno rara vez hallaron oposición. En los debates que precedieron a la gran decisión de 1917 hubo ocasionalmente quienes temblaron por los principios de 1823. El señor McLemore, de Texas, autor en 1916 de un famoso proyecto de resolución aconsejando a los norteamericanos que no utilizaran los barcos mercantes de los aliados, declaró que él no podía votar en favor de "la abrogación de la Doctrina Monroe".[11] El representante Knutson, de Minnesota, y su colega Lundeen, más tarde senador por ese Estado, opinaron que la participación de Estados Unidos en la guerra ponía en peligro el gran dogma norteamericano.[12] Otros dos o tres miembros del Congreso adoptaron la misma actitud general, vinculando a la Doctrina, como se la ha vinculado tantas veces, con la idea de las dos esferas y la separación del Nuevo Mundo del Viejo Mundo. Pero en el Senado no se elevó una sola voz para lamentar la ruina del monroísmo y, durante muchos meses después de la declaración de guerra, la nación se consagró exclusivamente al conflicto, prestando poca o ninguna atención a las consecuencias más amplias de la lucha. Solo cuando llegó el Armisticio, cuando el Presidente pidió un Congreso demócrata, cuando anunció que se proponía ir a Europa para luchar por la clase de paz en que creía, se despertó una vez más el espíritu de oposición y comenzó a plantearse nuevamente la cuestión de si la idea de una Sociedad de Paz era compatible con los principios de 1823.

Cuando se reunió el Congreso, en diciembre de 1918, se inició casi inmediatamente el debate, que siguió intermitentemente durante los primeros meses de 1919, mientras Woodrow Wilson y sus colegas luchaban con el problema de redactar el Pacto. Los opositores más destacados del Presidente en esos primeros meses fueron, indudablemente, el senador Borah, cuyas convicciones profundas y sinceras eran muy conocidas, y el senador Lodge. Pero otros senadores intervinieron en la discusión y no todos los que se mostraron hostiles a la nueva política y profundamente preocupados por la Doctrina Monroe eran republicanos. No podía sorprender mucho a nadie

encontrar a James A. Reed, de Misurí, opositor por naturaleza, entre los críticos del gobierno; del senador Hardwick, de Georgia, se sabía que estaba en malas relaciones con la Casa Blanca; pero cuando demócratas tan fieles como McKellar, de Tennessee,[13] y Myers, de Montana,[14] manifestaron su firme convicción de que en cualquier Sociedad de las Naciones debían ser mantenidos y protegidos los principios de la Doctrina Monroe, era evidente que la oposición no era completamente capciosa y enteramente partidista, sino que reflejaba algo que pensaban —o sentían— sinceramente los senadores y, sin duda, también sus electores. Aunque hay mucho de desagradable e incluso de mezquino en el debate sobre la Sociedad, no debemos cometer el error de suponer que no fue más que un maligno ataque partidario contra el Presidente de los Estados Unidos.

Los adversarios de la Sociedad, en su discusión de los principios de 1823, se basaron, en parte, como había hecho el senador Lodge en su discurso del 1º de febrero de 1917, en el principio de las dos esferas, en la separación del Nuevo Mundo del Viejo Mundo. La Doctrina Monroe, dijo el senador Borah, era un principio puramente norteamericano. Había sido proclamada, como declaró el presidente Wilson mismo, solamente por cuenta de los Estados Unidos. Antes de la declaración de Monroe, el mundo era uno. "Monroe decidió separarlo y dividirlo, y ésa fue la finalidad misma de su mensaje." [15] "Fue la división de dos sistemas, fue la partición política de dos continentes." Del mismo modo, el senador Lodge afirmó que la "esencia" misma de los principios de Monroe "es que las cuestiones americanas deben ser resueltas por los americanos únicamente, que los continentes americanos deben permanecer separados de Europa y de la intervención de Europa en cuestiones puramente americanas".[16] Pero éste era, por supuesto, solo uno de los argumentos expuestos. A la manera conocida de los que se oponen a la innovación, los enemigos de la Sociedad adujeron toda clase de casos hipotéticos para demostrar que la política tradicional de los Estados Unidos podía estar en peligro. Bajo el sistema de la Sociedad, ¿cómo podían los Estados Unidos estar seguros de que tendrían facultad de impedir la cesión de las Antillas Danesas o de las Galápagos a Alemania o a alguna otra potencia hostil? ¿Cómo podían emprender una acción como la que habían emprendido en 1916 cuando Pershing entró en México en persecución de Villa? ¿Cómo podían hacer frente a un episodio como el de la Bahía Magdalena? La decisión de un organismo internacional en cualquiera de esos casos, ¿no podía ser adversa a los intereses y a la política de los Estados Unidos? Éstos eran los menores peligros que los ojos senatoriales discernían en el Pacto en gestación. Para el senador Borah,[17] para el senador Reed,[18] para el senador Poindexter,[19] para el senador Medill McCormick,[20] había algo peor que eso: había nada menos que un complot británico para conseguir el abandono de los principios de 1823. En la Sociedad,

los Estados Unidos serían superados en número; Gran Bretaña, por medio de los Dominios, tendría seis votos contra el único de los Estados Unidos. El dogma inmortal de Monroe, en tales circunstancias, no podría llegar a nada más que un fin ignominioso. Había que proteger al país contra semejante peligro.

A razonamientos como éstos, los defensores del Presidente replicaban con toda la eficiencia que podían poner en su tarea. Una y otra vez señalaban que la Sociedad tenía por propósito proteger la integridad territorial y la independencia política de las naciones interesadas, y era, en este sentido, una extensión y refirmación de la Doctrina Monroe; [21] que los principios de 1823 no serían protegidos por una nación, sino por todas, de acuerdo con los términos de la constitución de la Sociedad; [22] que los Estados latinoamericanos tendrían una voz en la decisión de esas cuestiones y, sin duda, actuarían de acuerdo con los Estados Unidos. En cuanto al peligro de que fueran sometidas al arbitraje o la conciliación cuestiones que implicaran a la Doctrina, ¿los tratados de Bryan no habían abandonado ya la tesis de que ciertos asuntos no podían ser sometidos a la investigación internacional? ¿En qué diferían, a este respecto, los principios de la Sociedad de esos tratados, que habían recibido el apoyo unánime del Senado en el verano de 1914? A menos que los Estados Unidos trataran de hacer valer la Doctrina en algún sentido ofensivo, a menos que trataran de reclamar alguna clase de hegemonía sobre otros Estados americanos, una hegemonía a la que no tenían derecho, ¿qué había que temer de la creación de una asociación internacional de naciones?

Todo esto, y mucho más, evaluará sin duda el lector de acuerdo con sus prejuicios y aspiraciones. El historiador debe limitarse a registrar los razonamientos y a una cosa más. Desde un período bastante temprano, en el invierno de 1919 se hacía cada vez más evidente que si no se prestaba alguna atención al fuerte sentimiento que se reflejaba en los debates con respecto a la Doctrina correría grave peligro la adhesión de los Estados Unidos a cualquier instrumento internacional que crease una Sociedad. No eran únicamente los enemigos de la Sociedad los que manifestaban inquietud con respecto al asunto; no se trataba solo de satisfacer al militante Borah o al vengativo Lodge; McCumber, firme partidario de la Sociedad, expresó la convicción de que habría que hacer alguna clase de concesión a las objeciones formuladas con tanta frecuencia; como hemos visto, había inquietud entre los partidarios del Presidente. Ya el 4 de marzo de 1919, Gilbert Hitchcock, el jefe demócrata en el Senado, escribió al Presidente, que se hallaba en París, que era muy conveniente una reserva con respecto a la Doctrina.[23] Fuera del Senado, William Jennings Bryan, todavía figura sobresaliente en su partido, declaró el 21 de febrero, después de expresar su gran simpatía por la Sociedad, que se debían preservar los principios de 1823.[24] "Nues-

tra nación no pide —dijo algo inhábilmente— que se le permita intervenir en el arreglo de las disputas europeas, y . . . no se le debe pedir que renuncie a su influencia suprema en el hemisferio occidental como una condición precedente para su ingreso en la Sociedad." William Howard Taft, quien apoyaba más cordialmente que nadie el trabajo que se hacía en París, telegrafió el 18 de marzo al Presidente instándole a que introdujera una reserva con respecto a la Doctrina en el cuerpo del tratado, y profetizando que esa reserva contribuiría "probablemente" a que el tratado fuese ratificado.[25] Había pensadores políticos más sutiles que Bryan y jueces de la opinión más perspicaces que Taft, pero los juicios de esos dos hombres eran, en aquel momento, típicos. No puede caber la más ligera duda de que se había despertado el sentimiento público con respecto al punto en cuestión, y que alguna concesión al monroísmo era una condición previa indispensable para la redacción de un Pacto de la Sociedad que pudiera aceptar la opinión de los Estados Unidos.

Pero se puede decir más, todavía. Es interesante descubrir esos testimonios de respeto por la Doctrina entre los que no intervenían activamente en las negociaciones de París, pero es más que interesante —por no decir impresionante— descubrir en el seno mismo de la delegación de los Estados Unidos la expresión del mismo punto de vista. Lansing, el secretario de Estado, tenía graves dudas con respecto a la relación del Pacto con la Doctrina. Conservador por temperamento, sensible por naturaleza, personalidad concienzuda más bien que imponente, había observado con alguna ansiedad la evolución de las ideas de su jefe. Ya en mayo de 1916 había manifestado su preocupación porque el proyecto de una Sociedad pudiera convertirse en "una seria amenaza" para la Doctrina.[26] En particular, le desagradaba la idea de una garantía expresa del territorio y la independencia política de los Estados del mundo, lo que podía "permitir que las potencias europeas participasen, aunque no podían actuar independientemente, en el arreglo forzoso de las disputas en el hemisferio occidental siempre que se produjera una verdadera invasión de territorio o una violación de la soberanía, en tanto que, a la inversa, los Estados Unidos estarían —moral, si no legalmente— obligados a tomar parte en medidas coercitivas para arreglar las discrepancias europeas en condiciones análogas".[27] Pero el señor Lansing, en enero de 1919, no contaba ya con la confianza de su jefe y no era probable que sus opiniones ejercieran gran influencia. Mucho más importante era la actitud adoptada por David Hunter Miller, el consejero legal de la delegación de los Estados Unidos, amigo íntimo del coronel House y destinado a desempeñar un papel central en la redacción del Pacto. En un memorándum redactado el 18 de enero de 1919, Miller atacó violentamente al propuesto artículo del Pacto que garantizaba la independencia política y la integridad territorial de los Estados contrayentes.

"Tal acuerdo —declaraba— destruiría la Doctrina Monroe. En virtud de un acuerdo como ése, Alemania, así como los Estados Unidos, e incluso a pesar de los Estados Unidos, se habrían visto obligados a apoyar a Venezuela contra Gran Bretaña en 1895. En virtud de un acuerdo como ése, Gran Bretaña, Francia y Japón podrían verse obligados a intervenir en Chile o en Perú según sus opiniones sobre la disputa de Tacna y Arica, incluso además de la intervención de los Estados Unidos... Lo que los Estados Unidos han hecho, están haciendo y harán por Europa, es suficiente, sin hacer un sacrificio no solicitado de sus intereses y de los de la América latina, abandonando una política que ha impedido que los países situados al sur del Río Grande sean, como el África, prendas en la diplomacia de Europa... Para que la futura actitud de los Estados Unidos y su política y la de la América latina no queden libradas a la deducción, sino fuera de duda o discusión, la constitución de la Sociedad de las Naciones debería contener un reconocimiento expreso de la Doctrina Monroe." [28]

Por lo tanto, de una procedencia muy influyente y enteramente desinteresada, y en la Conferencia de Paz, inclusive, llegaba la misma demanda que el sentimiento popular y el partidario habían expresado en las discusiones que tenían lugar en el país.

En el primer período de la Conferencia de Paz, no obstante, la cuestión de la Doctrina no figuró de manera importante. En las primeras discusiones de la comisión especial designada para redactar el Pacto de la Sociedad que presidió el Presidente Wilson y que redactó su primer borrador en los once días transcurridos entre el 3 y el 13 de febrero, no desempeñó papel alguno. El Presidente se embarcó para los Estados Unidos; el día 26 ofreció su famosa comida a los senadores en la Casa Blanca, sin dar indicio alguno de que se disponía a hacer concesiones con respecto al monroísmo; el día 4 regresó a París, y todavía no se habló de enmendar el Pacto para satisfacer los prejuicios norteamericanos con relación a los principios de 1823. Y ciertamente, en una fecha tan posterior como el 18 de marzo, el señor Wilson seguía mostrándose renuente a admitir la Doctrina en el Pacto; declaró que el Senado no desearía que se la definiese, pues su aceptación, acaso, ¿no exigiría la aprobación de una doctrina asiática para los japoneses? [29]

Pero la presión era, después de todo, muy grande, y provenía de fuentes que el Presidente estaba obligado a respetar. El día 19, lord Robert Cecil, el delegado británico en la comisión de la Sociedad, y T. W. Gregory, fiscal del Estado de los Estados Unidos, entregaron sugestiones a Miller para un artículo que incorporaría la Doctrina al Pacto.[30] Desde entonces en adelante, la cuestión fue discutida con frecuencia, y sería tedioso analizar detalladamente las diversas sugestiones que se hicieron con respecto a la importante cuestión del monroísmo. La redacción que por fin obtuvo la aprobación general y que iba a ser incorporada al Pacto era de origen británico, y no estadounidense, y apareció por primera vez el 25 de marzo, cuando sir William Wiseman fue a la oficina de Miller y se la mostró.[31] Decía así: "Nada de este Pacto será considerado como que menoscaba la validez de cualquier compromiso o acuerdo inter-

nacional para asegurar la paz del mundo como los tratados de arbitraje o la Doctrina Monroe."

En un sentido, se comprende fácilmente por qué esta colocación de términos un tanto extraordinaria iba a ser aceptable para los norteamericanos que se hallaban en París. La más peligrosa de todas las cosas habría sido un intento de *definir* la Doctrina Monroe. Habría sido muy difícil describir con precisión un principio de acción tan variado en su aplicación. Cualquier esfuerzo para hacerlo habría fracasado casi inevitablemente. ¿No es fácil imaginarse el fervor ingenioso de los senadores de los Estados Unidos inventando corolarios que se habían omitido? ¿No es fácil imaginarse la engorrosa fraseología, las cláusulas interminables que habrían sido necesarias para satisfacer todas las susceptibilidades? ¿Una definición debía incluir la idea de la resolución de Lodge en 1912? ¿Debía incluir el corolario de Roosevelt? ¿Debía incluir las máximas de Cleveland? Habría sido muy difícil responder a todas estas preguntas; era mucho más sencillo mencionar la Doctrina sin definirla. El presidente Wilson mismo, como hemos visto, había declarado que el Senado no quería que se la definiese; había ido todavía más adelante e insistido, en uno de sus discursos más importantes, en que solo podía ser definida por los Estados Unidos.[32] Desde este punto de vista, la redacción de Wiseman parecía, en verdad, admirable.

Y, sin embargo, no es cinismo suponer que los británicos, al formular el artículo del Pacto en cuestión, no pensaban exclusivamente en la conveniencia de los Estados Unidos. La expresión "cualquier compromiso o acuerdo internacional para asegurar la paz del mundo" era demasiado amplia. Podía servir para abarcar otros muchos además de los principios de 1823. Podía ser útil para los intereses británicos tanto como para los estadounidenses, y útil, también, para los intereses de algunos de los amigos de Gran Bretaña, como los japoneses. Era una fórmula muy ingeniosa e inocente, con la que se podía hacer muchas cosas cuando lo indicaran las conveniencias.

Sin embargo, durante algún tiempo después de la presentación de la fórmula de Wiseman, la discusión de la Doctrina Monroe pasó al último término. Aquel caballero sagaz llamado David Lloyd George, que hablaba el lenguaje del idealismo, del propio interés y hasta del rencor con la misma fluencia, esperaba, al parecer, hacer con los norteamericanos algún convenio en virtud del cual la aceptación de los principios de 1823 sería compensada con la suspensión del vasto programa naval de los Estados Unidos iniciado en los años que precedieron inmediatamente a Versalles; el asunto se planteó concretamente a comienzos de abril, y el día 10 de ese mes, el coronel House, en nombre del Presidente, se negó categóricamente a vincular dos cuestiones que no tenían relación alguna, o a negociar con el primer ministro británico sobre la cuestión del monroísmo.[33]

En esa misma entrevista, el coronel House declaró que en la reunión que iba a realizar esa noche la comisión de la Sociedad se presentaría una enmienda sobre la Doctrina, y que sería presentada les gustase o no a los británicos.[34] El tono firme adoptado en esta ocasión indicaba la importancia que la delegación de los Estados Unidos había llegado a atribuir al reconocimiento de los principios de 1823; pero lord Robert, quien "pareció muy inquieto" en esta ocasión,[35] pudo tranquilizarse cuando llegó la noche, pues la enmienda presentada se basaba en el borrador de Wiseman y servía los propósitos de Gran Bretaña no menos que los de los Estados Unidos.

El debate en la Comisión de la Sociedad durante esa tarde primaveral del 10 de abril es una de las discusiones más interesantes de la larga e interesante historia de la Conferencia de Paz. La comisión en pleno procedió a la lectura del Pacto de la Sociedad, artículo por artículo. Cuando se llegó al artículo 10, el presidente Wilson propuso la siguiente enmienda: "Nada de este Pacto se considerará que afecta la validez de compromisos internacionales como los Tratados de Arbitraje, o de acuerdos regionales como la Doctrina Monroe para asegurar el mantenimiento de la paz." Inmediatamente comenzó la discusión, que duró hasta pasada la medianoche. Quizá la oposición más significativa a la propuesta de Wilson provino de los franceses. Se comprende fácilmente por qué, y en verdad la razón fue expuesta con franqueza por el señor Larnaude, uno de los representantes de Francia. Deseaba, según dicen las actas de la reunión, "que se impusiera a Estados Unidos la obligación de intervenir en los asuntos europeos".[36] En otras palabras, relacionando la Doctrina con la idea de las dos esferas, temía que la propuesta del Presidente pudiera llevar a que los Estados Unidos se desentendieran de las obligaciones de la Sociedad en cuanto se relacionaran con el Viejo Mundo. "No dudaba de que los Estados Unidos acudirían en ayuda de Europa si ésta fuese amenazada por el absolutismo. (¡Profecía interesante, ciertamente!) Sin embargo, las guerras futuras podían no ser guerras de liberación. Podían tener un origen económico. La cuestión era, por lo tanto, si los Estados Unidos acudirían en ayuda de Francia si ésta se viese comprometida en una lucha con un país que fuese, por casualidad, tan liberal como ella." Sería mejor, a su juicio, omitir por completo la propuesta de Wilson. Y si hubiera que incluirla, se la debía acompañar con una definición de la Doctrina Monroe.

Pero en su oposición a la enmienda de Wilson, los franceses se encontraron virtualmente solos. La mente sutil de Wellington Koo, el delegado chino, descubrió en la fraseología de la propuesta un peligro para los intereses de China en contraposición con los del Japón, una velada admisión de la hegemonía japonesa en el Oriente, y, con ello en mira, Koo sugirió un cambio en la redacción, pero rindió un tributo elocuente a los principios de 1823.[37] Lord Robert Cecil

apoyó al Presidente. Se oponía a todo intento de definir la Doctrina, pues ello "podía extender o limitar su aplicación". Le señaló al señor Larnaude que "si consultara la historia descubriría que la Doctrina Monroe no había sido aplicada en un solo caso a la política estadounidense con respecto a la participación de Norteamérica en Europa, sino siempre con respecto a la participación europea en los asuntos americanos". Con respecto al lenguaje, explicó suavemente que "había otros acuerdos, como los concernientes a las tribus de Arabia", que debían ser incluidos en la nueva disposición. En todas sus formas, apoyó la propuesta de los Estados Unidos.[38] Lo mismo hicieron los italianos, quienes pocos días después iban a sentir todo el peso de la oposición wilsoniana a sus ambiciones territoriales, y estaban, sin duda, ansiosos de conseguir el favor del Presidente en el asunto entre manos.[39] El señor Orlando recordó a los delegados franceses que los Estados Unidos, después de todo, habían participado en la guerra recién terminada, "y si lo habían hecho de acuerdo con los principios de la Doctrina Monroe, tanto más lo harían en circunstancias análogas si fueran miembros de la Sociedad". Añadió sentenciosamente que "no podía comprender las dudas del señor Larnaude".[40] En cuanto al Presidente mismo, actuó bien y enérgicamente en ese gran debate. Reiteró que el Pacto generalizaba los principios de 1823 al garantizar la independencia y la integridad de los Estados miembros. "Sus colegas de América le habían preguntado si el Pacto destruiría la Doctrina Monroe. Él había contestado que el Pacto no era sino una confirmación y extensión de la Doctrina. Luego le habían preguntado si, siendo así, habría alguna objeción a que se hiciera en el texto una declaración concreta al efecto. A modo de concesión a esa petición razonable, solicitaba a la comisión que declarase concretamente lo que estaba ya implícito." En opinión de Wilson, en la aceptación de esa enmienda no había suposición alguna de que los Estados Unidos se abstendrían de participar debidamente en los asuntos europeos. "Si los Estados Unidos firmasen este documento se obligarían solemnemente a prestar ayuda en los asuntos europeos cuando la integridad territorial de algún Estado europeo fuese amenazada por la agresión externa. ¿Dudaba el señor Larnaude —añadió algo susceptiblemente— de que los Estados Unidos cumplirían sus obligaciones si se convertían en uno de los firmantes del Pacto?" Estas observaciones del Presidente fueron hechas bastante al comienzo de la discusión; hacia la medianoche intervino una vez más con lo que David Hunter Miller describe como "acaso el discurso más impresionante que he oído nunca". Durante largo rato había permanecido en silencio, escuchando las objeciones de los franceses. "Se fue excitando mucho, y una señal de su agitación era que su labio inferior comenzó a temblar." Por fin, se levantó para exponer su actitud, "con palabras que literalmente parecían fascinar a los presentes." "¿Iba la comisión a sentir escrúpulos con

respecto a las palabras en un momento en que los Estados Unidos estaban dispuestos a firmar un Pacto que los hacía para siempre parte del movimiento en favor de la libertad? ¿Era ésa la manera como se iba a recompensar el anterior servicio prestado por Norteamérica a la libertad?" El tenaz señor Larnaude hizo una última objeción, y el Presidente cayó sobre él. "¿Por qué se hacían esas objeciones? ¿Era concebible que él desease que solo los Estados Unidos entre todos los firmantes del Pacto declarasen que no repudiarían sus obligaciones? ¿Quería ella (Francia) impedir que firmasen el Pacto?" Después de este último desafío, la oposición parece haberse derrumbado. La enmienda, aunque colocada en un lugar diferente del Pacto, como Artículo 21, fue aprobada por unanimidad y la comisión levantó su sesión en las primeras horas de la mañana.

A la luz de los futuros acontecimientos, en vista del posterior fracaso de la Sociedad, sería una tarea estéril e inútil examinar detalladamente la cuestión de si la aprobación del Artículo 21 y su incorporación en el Tratado de Versalles constituyó un reconocimiento por parte de los Estados europeos de la validez legal de la Doctrina Monroe. Difícilmente se puede sostener que el artículo fue redactado con completa precisión, como lo testimonian las diferencias de opinión con respecto a su significado y el clamoreo para que se definiesen sus términos.[41] Resultó que los textos francés e inglés, aunque ambos eran oficiales, eran contradictorios. El uno declaraba que la Doctrina "no debía ser considerada incompatible con ninguna de las disposiciones del presente pacto". El otro decía que la Doctrina "no debía ser afectada por los compromisos del pacto". Uno de ellos subordinaba la Doctrina al Pacto; el otro subordinaba el Pacto a la Doctrina. En vista de toda esta imprecisión, es muy difícil, ciertamente, averiguar con exactitud qué había ocurrido. Y en los siguientes años no se iba a aclarar mucho el problema. Los intentos de esclarecer las ambigüedades del artículo 21 fueron, todos ellos, señalados fracasos.

En vista de toda esta vaguedad, no es extraño que la victoria ganada por Woodrow Wilson en París fuese una victoria pírrica en lo que concernía a la disputa con el Senado de los Estados Unidos. De ningún modo preparó el camino para la fácil ratificación del tratado de paz. Claro está, los amigos del Presidente aclamaron la adopción del artículo 21 como un gran triunfo. David Hunter Miller sostuvo que "la mención de la Doctrina en un acuerdo internacional firmado por todos los Estados del mundo, sin disentimiento alguno y con aprobación, es *casi* un reconocimiento de la Doctrina".[42] Los partidarios del Presidente en el Senado, menos cautos que su consejero legal, proclamaron que, fuera de toda duda, los principios de 1823 habían sido preservados, protegidos y reconocidos explícitamente en París.[43] El Presidente mismo, cuando volvió a los Estados Unidos en julio, insistió en la misma tesis en un discurso tras otro,

y en la famosa conferencia que mantuvo en agosto con los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado.[44] Pero los adversarios del Pacto eran implacables. Insistían en que el lenguaje del artículo 21 no era solo vago sino, también, incomprensible. Insistían en que la Doctrina Monroe no era "un acuerdo regional", sino la política unilateral de Estados Unidos.[45] En particular, llamaban la atención sobre una interpretación del Pacto que había elaborado lord Robert Cecil y circulaba ampliamente por Gran Bretaña. "En su esencia, había escrito Cecil, la Doctrina Monroe es compatible con el espíritu del Pacto; y en verdad, los principios de la Sociedad, tal como se los expresa en el artículo 10, representan la extensión al mundo entero de los principios de la doctrina; y si alguna vez surgiese una disputa con respecto al significado de los últimos entre las potencias americanas y europeas, ahí está la Sociedad para resolverla." [46] ¿Qué significa este lenguaje siniestro y sincero?, preguntaron los senadores Johnson, Knox y Lodge. ¿No significa que la autoridad de la Sociedad podría ejercerse para definir la Doctrina Monroe? ¿Y no es ésta, virtualmente, la interpretación oficial británica, puesto que Cecil contribuyó a redactar el Pacto? ¿Cómo, ante hechos como éste, puede sostener alguien que el artículo 21 salvaguarda suficientemente los intereses de los Estados Unidos? ¿Cómo puede el Senado hacer otra cosa que tomar medidas por su propia cuenta para proteger el arca de la alianza diplomática contra su violación?

El senador Lodge fue todavía más hábil. Comparó la declaración de Cecil con un comentario de Stéphen Lauzanne, a quien describió como "procurador de los tratados y principal vocero del señor Clemenceau", el jefe del gobierno francés. En un pasaje exuberante, ese distinguido periodista había predicho que, a su debido tiempo, la Sociedad "dirigiría, lo quisiera o no, los destinos de América. Y cuando los Estados americanos se vieran obligados a intervenir en todas las guerras o amenazas de guerra en Europa (artículo 11) se encontrarían necesariamente en colisión con el principio fundamental sentado por Monroe ... Si la Sociedad abarca al mundo, entonces Europa debe inmiscuirse en los asuntos de América; si solo incluye a Europa, entonces Norteamérica violará su propia doctrina al intervenir en los asuntos de Europa".[47] El lenguaje del señor Lauzanne mostraba un conocimiento imperfecto del Pacto e identificaba incorrectamente a la Doctrina Monroe con la doctrina de las dos esferas. De todos modos, tenía algo ominoso; y, ciertamente, los que se oponían al Presidente obtuvieron, como era muy natural, un fuerte apoyo para su actitud de la natural repugnancia estadounidense a complicarse en los asuntos de las naciones de Europa.

No es necesario que nosotros juzguemos la actitud de los intérpretes senatoriales, de los intérpretes necesariamente partidistas, del artículo 21. Pero quizá se puede decir que muchos de los amigos,

así como de los enemigos, de la Sociedad criticaban la fraseología. Lord Robert Cecil declaró que era "vaga en esencia";[48] muchos senadores demócratas llegaron a la misma conclusión; [49] lo mismo le sucedió al ex presidente Taft.[50] No se podía apelar a ninguna interpretación autorizada de las cláusulas discutidas, y si se tienen en cuenta todas las circunstancias no es enteramente sorprendente que el clamor en favor de una reserva con respecto a la Doctrina Monroe no desapareciera con la victoria del Presidente en París. En realidad, se convirtió en un coro general; era evidente que el Senado, tradicionalmente independiente en su criterio con respecto a los tratados, y también tradicionalmente partidista, no se mostrara satisfecho con el reconocimiento de los principios de 1823 —si se lo podía llamar reconocimiento— que había sido incorporado al Pacto.

No entra en nuestro propósito tratar detalladamente los largos debates que se produjeron con respecto a la Sociedad y al tratado cuando Woodrow Wilson volvió con ellos a los Estados Unidos en julio de 1919. El Presidente asumió, desde el principio, una actitud clara y, en muchos aspectos, lógica; no objetaría las reservas interpretativas con respecto al tratado, las cuales no formarían parte del instrumento de ratificación, pero no aceptaría reservas ni enmiendas que pudieran exigir una nueva negociación del Pacto mismo. Dígase lo que se quiera en favor o en contra de semejante actitud, no era ciertamente de modo alguno nueva; los Presidentes la han adoptado repetidamente; y después de las innumerables y penosas transacciones en las negociaciones de París no es extraño que Wilson no deseara realizar nuevas gestiones diplomáticas largas y probablemente peligrosas.

Por otra parte, no es enteramente justo considerar los debates de 1919 como nada más que una lastimosa controversia partidaria. Es cierto que un malévolo espíritu de partido aparece en las maniobras y los discursos de Henry Cabot Lodge y de muchos de sus compañeros; es cierto que en el lado demócrata había partidarios incondicionales del Presidente; pero también es cierto que gran parte de la oposición al tratado era sincera y que el sentimiento en favor de las reservas no era la mera expresión del deseo de desacreditar y humillar al gobierno. En estas cuestiones, la prueba debe encontrarse en la votación; es muy significativo que, en tanto que los republicanos mantuvieron sus líneas prácticamente intactas, las fuerzas demócratas se debilitaron cuando comenzó la votación. En la cuestión de una reserva con respecto a la Doctrina Monroe, por ejemplo, a los demócratas no les fue posible mantener su actitud acerca del artículo 21 y propusieron una reserva propia; frente al sentimiento público no podían, al parecer, ignorar la necesidad de alguna nueva salvaguardia de los principios de 1823. En realidad, en este problema particular fueron casi tan lejos como Lodge y sus

partidarios, y la diferencia entre la reserva de Lodge y la substitutiva presentada por el senador Hitchcock, el jefe demócrata, es de suavidad del lenguaje más bien que de divergencia en la actitud. La redactada por Lodge declaraba que la Doctrina debía "ser interpretada por los Estados Unidos solamente, y por la presente se la declara enteramente fuera de la jurisdicción de dicha Sociedad de naciones y enteramente inafectada por cualquier disposición contenida en dicho tratado de paz con Alemania; la redactada por Hitchcock hablaba de "la política nacional de los Estados Unidos, conocida como la Doctrina Monroe, tal como ha sido anunciada e interpretada por los Estados Unidos"; ambas redacciones excluían a la Doctrina de toda decisión, informe o investigación por parte del Consejo o la Asamblea, y la de Lodge añadía una palabra con respecto al arbitraje.[51] Era evidente que el Senado deseaba decidir en alguna forma la cuestión de los principios de 1823 en relación con el Pacto; el deseo de hacer eso estaba muy difundido en ambos lados de la Cámara. Además, a medida que proseguía el debate aumentaba la tendencia hacia un pronunciamiento más enérgico y no más débil. Es cierto que solo dos demócratas votaron en favor de la reserva de Lodge, y ambos eran opositores del gobierno, pero ni un solo republicano desertó [52] en la elección entre la propuesta de Lodge y la de Hitchcock. Y una vez rechazada la propuesta de Hitchcock, no menos de nueve demócratas aprobaron la proposición del senador por Massachusetts.[53] Ninguna otra de las numerosas reservas obtuvo un número mayor de votos del lado demócrata y solo una logró el mismo número. Estas cifras hablan con elocuencia de la dirección del sentimiento público, del lugar que la Doctrina ocupaba en la opinión pública. Pues, a la larga, uno puede decir que los cuerpos representativos de los Estados Unidos son verdaderamente representativos; y aunque se mezclen los motivos humanos y con frecuencia lo hagan inconscientemente, parece enteramente probable que los senadores demócratas que abandonaron al gobierno y votaron con la sólida falange de los republicanos no expresaron un mero capricho propio, sino un prejuicio general con respecto a los principios de 1823.

Como es muy sabido, la votación sobre el tratado y el Pacto, en noviembre de 1919, tuvo un resultado muy triste desde el punto de vista de los creyentes en la Sociedad. El Senado aprobó no menos de quince reservas, e hizo que la ratificación del tratado en conjunto dependiera de la aceptación de esas reservas por tres de las cuatro grandes potencias: Gran Bretaña, Francia, Italia y el Japón. En esta forma, por supuesto, el Presidente no podía aceptarlo; enfermo de parálisis después de su gira por el oeste en setiembre, aislado, por una esposa demasiado amante, de los que podían haberle ofrecido el consejo de una transacción, amargamente decepcionado y ofendido por el espíritu que se había puesto de manifiesto en los

debates del Senado, renuente, como se habría sentido casi todo jefe del poder ejecutivo a volver a negociar la redacción del Pacto y del tratado, Wilson ejerció su influencia en favor de una ratificación incondicional; un proyecto de resolución con esa finalidad presentado en el Senado fue rechazado por cincuenta y tres votos contra treinta y ocho. Siete demócratas no votaron en favor de ese proyecto de resolución; y si, una vez más, uno cree que los senadores son capaces de representar imparcialmente a sus electores, debe sacar la conclusión de que la tendencia de la opinión se oponía a la aceptación incondicional del gran documento redactado en París pocos meses antes.

Sin embargo, la opinión en favor de alguna acción afirmativa con respecto al tratado seguía siendo fuerte; cuando el Congreso reanudó sus sesiones se reunió una conferencia bipartidaria que se puso a trabajar en el examen de las reservas con objeto de hacerlas más aceptables para los amigos del Pacto. Pero con respecto al tema de la Doctrina Monroe no se pudo llegar a acuerdo alguno. La frase a la que se atenían el senador Lodge y sus partidarios era que "la Doctrina Monroe debía ser interpretada por los Estados Unidos solamente"; el senador por Massachusetts declaró que esta afirmación ponía por obra "la historia ininterrumpida de los Estados Unidos". "Estamos reclamando aquí —dijo en el Senado— nada más que lo que hemos reclamado siempre, pero si, después de haber sido incluida esa reclamación en una reserva aprobada por el Senado, es anulada, eso equivaldría a decir al mundo que no estamos dispuestos a interpretar la doctrina solos." Semejante cosa le parecía inimaginable. Lo mismo les pareció a sus colegas cuando llegó el momento de la prueba. Cuando el Senado votó la reserva más moderada del senador Hitchcock, solo obtuvo treinta y cuatro de los cuarenta y siete votos demócratas, y la reserva de Lodge contó, en cambio, con el apoyo de diecisiete demócratas.[54] Entre éstos se hallaban partidarios del gobierno tan firmes como el senador Pittman, de Nevada, futuro presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, y el senador Owen, de Oklahoma, autor de la Ley de Reserva Federal de 1913. Incapaces de quebrantar la actitud de los republicanos, con la escisión en sus propias filas, los partidarios de la ratificación incondicional fueron derrotados de nuevo, y una vez más, esta vez sin mucha esperanza de renovación, fracasó el tratado. El Presidente, ya en enero, había instado a que el asunto fuera llevado al pueblo en la elección presidencial de ese año; él se oponía a la transacción tan firmemente como siempre, y un problema de política exterior tan trascendental fue sometido a las pasiones, los caprichos y las insinceridades de una campaña política.

No es necesario, por supuesto, entrar en los detalles de esa campaña. Hubo la habitual cantidad de equivocación y confusión de los problemas, o quizá más que la cantidad habitual; en particular,

era difícil averiguar cuál era exactamente la actitud del candidato republicano, el senador Harding. Cuando la campaña se acercaba a su fin, muchos dirigentes de la opinión, sinceros, aunque probablemente ingenuos, incitaban a que se eligiese a Harding basándose en que ésa era la mejor manera de conseguir que los Estados Unidos ingresasen en la Sociedad, lo que de por sí solo constituye un ejemplo suficiente de la confusión que prevalecía. Pero el candidato republicano, aunque tortuoso en muchas de sus declaraciones y meloso con respecto a todos los matices de opinión (la melosidad era el defecto que distinguía a Harding), no dejó de manifestar inequívocamente su opinión con respecto a la Doctrina Monroe. En un discurso pronunciado el 11 de setiembre declaró que "no es un tratado de arbitraje ni un acuerdo regional. Es la declaración franca, cabal, intrépida de los Estados Unidos, la cual constituye una advertencia para que las naciones europeas no ejerzan una influencia indebida o apliquen una presión impropia sobre las impotentes repúblicas del hemisferio occidental".[55] Esta declaración contenía, hay que admitirlo, más de un poco de condescendencia con respecto a nuestros vecinos meridionales; a los estadistas de la Argentina o de Brasil, si hubieran leído las palabras del candidato, no les habría gustado mucho la descripción de sus naciones prósperas como "impotentes"; pero debe decirse en favor del señor Harding que había asimilado un hecho importante: afirmó el principio, en que ahora se hace hincapié con tanta frecuencia, de que la Doctrina Monroe era una doctrina unilateral de los Estados Unidos; hizo evidente lo que se había puesto cada vez más en claro en los debates de la Sociedad: que la doctrina debía ser interpretada solamente por los Estados Unidos. Con un instinto político agudo si no infalible, en ésta como en la mayoría de las otras cuestiones —por ejemplo, en su famosa promesa de una "vuelta a la normalidad"—, dijo precisamente lo que el pueblo de los Estados Unidos más deseaba oír en 1920. En noviembre dieron su sentencia los votantes, y por una abrumadora mayoría Warren Harding fue enviado a la Casa Blanca en substitución de Woodrow Wilson, ejemplificando con su triunfo el cambio operado en el estado de ánimo nacional desde los días heroicos de 1917 y 1918. En su discurso inaugural, todavía insinuó la posibilidad de "actuar de acuerdo con el tratado existente", según palabras del nuevo Presidente, pero no pasó mucho tiempo antes que esa idea fuese abandonada, en vista de la fuerza de los elementos irreconciliables del Partido Republicano; en consecuencia, los Estados Unidos permanecieron al margen de la promisoria institución para la paz internacional, con cuya fundación tanto había tenido que ver Woodrow Wilson. La lucha por la Sociedad había terminado.

¿Qué conclusiones deben sacarse de los acontecimientos que hemos relatado desde el punto de vista de la Doctrina Monroe? A veces se ha afirmado que el rechazo del Pacto de la Sociedad de

las Naciones se debió directamente a la lealtad del pueblo norteamericano a los principios de 1823. Pero semejante afirmación parece ser muy extrema. Es probable que si el Presidente hubiese estado dispuesto a aceptar las reservas de Lodge, el tratado habría sido ratificado; también es probable que si hubiese sido ratificado, los signatarios europeos habrían aceptado las modificaciones hechas; y si bien el historiador debe proceder con la mayor cautela al habérselas con hipótesis, no parece improbable que Woodrow Wilson, desgraciadamente, hiciera fracasar su propia obra en aquellos amargos días del otoño de 1919 y el invierno de 1920. Una afirmación como ésta no se debe hacer dogmáticamente; la simpatía por el hombre desalentado de la Casa Blanca, animado por propósitos tan elevados, hace que uno se resista a llegar a tal conclusión, pero un juicio sincero de los hechos exige que se haga constar esta visión del asunto. Seguramente debía haberse probado el experimento de la ratificación con reservas; es temerario, en verdad, afirmar que habría fracasado, y todavía más temerario, por lo tanto, declarar que la Sociedad fue rechazada a causa de la adhesión de los Estados Unidos al monroísmo.

Pero si no puede decirse que la idea de la Doctrina Monroe derrotó al Pacto, no deja de ser cierto que el debate sobre la Sociedad pone de manifiesto que en la mente de muchos de sus opositores existía una incompatibilidad entre los principios de 1823 y la adhesión de los Estados Unidos a una Sociedad de Naciones. Este sentimiento era más fuerte en quienes asociaban el monroísmo con la idea de las dos esferas. Era, después de todo, un sentimiento expresado más de una vez anteriormente. Era un sentimiento que se basaba en viejos prejuicios con respecto a las naciones malvadas del Viejo Mundo. Era, en realidad, un sentimiento anterior a Monroe, anterior, inclusive, al Discurso de Despedida, pues se remontaba a John Adams en París y a Thomas Paine en Filadelfia. El lector o el autor de este volumen puede preferir una interpretación enteramente distinta del mensaje de 1823. Pero es imposible negar que fue utilizado en el curso de los debates de 1919 y 1920 sobre la Sociedad, y empleado, eficazmente, para desacreditar o para limitar la idea de la participación de los Estados Unidos en una asociación internacional para el mantenimiento de la paz.

Algo más debe decirse con respecto a la Doctrina y a la política de Woodrow Wilson. El Pacto fue concebido con un espíritu internacionalista. La Doctrina era una manifestación del espíritu nacionalista. Las palabras de sus ardientes defensores en el Senado, la insistencia en el hecho de que debía ser interpretada solo por los Estados Unidos, la apelación a la protección de los intereses puramente nacionales en su nombre en el curso de los debates, son otros tantos ejemplos de lo mismo; todos demuestran que la egolatría nacional es un principio poderoso, en realidad dominante en la vida de todos los

grandes Estados y de todos los grandes pueblos. Es cierto que para muchas personas la fórmula de la Sociedad era seductora; y la teoría en que se fundaba, de una asociación de naciones libres que por medio de la acción colectiva haría al mundo "seguro para la democracia" y lo libraría de los ataques del poder autocrático, es una teoría que en nuestra propia época muchas personas desearán que sea posible convertir en una realidad y que los muy optimistas pueden esperar ver realizada en el futuro. Pero la verdad es que exigía de los hombres y de las naciones una visión larga y relativamente desinteresada de los asuntos; y como los hombres son proverbialmente faltos de perspicacia, como por la naturaleza de las cosas les interesa el momento presente más que el futuro en evolución, como se atienen fuertemente a las fórmulas del pasado y a los intereses que se apoyan en ellas, como —para bien o para mal— se hallan profundamente imbuidos con el sentimiento nacional y limitados por el egoísmo nacional, era acaso inherente en la naturaleza de la cosa que el ideal grandioso y no irracional que inspiraba el Pacto se disipase y deformase en la confusión del partidismo, el patriotismo y la egolatría persistentes. Eso sucedió en otras partes lo mismo que en los Estados Unidos, y es ciertamente romántico quien se imagine en la actualidad que la ratificación del Tratado de Versalles por parte de los Estados Unidos habría iniciado un nuevo período en la historia de la humanidad.

En los años que siguieron al gran debate sobre la Sociedad, ciertamente, el espíritu que inspiraba el Pacto resultó con frecuencia insuficientemente fuerte para realizar fines importantes. Existía, y a veces obtenía verdaderos triunfos, como sucedió sobre todo en la Conferencia de Washington de 1921-1922, que dio por resultado la reducción de los armamentos navales; y notablemente también, en la manera decisiva como se manifestó en un momento de máxima tensión con México en 1927; y asimismo, en el acuerdo tripartito de 1930 sobre las construcciones navales, el que durante breves años estableció limitaciones en la construcción de todos los tipos de buques para los Estados Unidos, Gran Bretaña y el Japón. Pero no podía modificar la determinación del pueblo de los Estados Unidos de insistir en el pago de las deudas de guerra, no podía impedir que cerrase las puertas de su casa a los extranjeros por medio de las Leyes de Inmigración de 1921 y 1924, y nunca pudo conseguir la adhesión de los Estados Unidos al Tribunal de Justicia Mundial creado en Ginebra.

Este último problema concierne a la Doctrina Monroe, y, por lo tanto, se debe hacer algo más que mencionarlo. No es difícil resumir los hechos generales relacionados con él. El arreglo judicial de las disputas internacionales había sido, casi se puede decir que preeminentemente, un ideal americano. Una comisión de juristas, bajo los auspicios de la Sociedad, había bosquejado un plan para un Tribu-

nal Mundial que fue sometido a la primera reuni6n de la Asamblea en 1920; y después de haber sido aprobado ese plan por el cuerpo con algunas modificaciones, se redactó un protocolo que incluía el plan y lo firmaron cuarenta y seis naciones. En la segunda reunión de la Asamblea se eligieron los jueces, de acuerdo con el nuevo proyecto, y el Tribunal se reunió en La Haya en enero de 1922. Un eminente estadounidense, el señor Root, había sido uno de los miembros más útiles de la comisión de juristas; un juez de los Estados Unidos ocupó su asiento en el Tribunal, elegido mediante un procedimiento que no implicaba el asentimiento del gobierno de los Estados Unidos. Dicho gobierno se mantuvo oficialmente apartado de esas actividades en 1920, 1921 y 1922, pero en el invierno de 1923 el gobierno de Harding, que iba modificando poco a poco su actitud de extremada reserva con respecto, inclusive, a las más innocuas de las actividades de la Sociedad, presentó una propuesta positiva para la adhesión de los Estados Unidos al protocolo que creaba el tribunal, y así dio origen a un debate que duró más de una década y que proporcionaba un ejemplo desdichado de la resistencia que se puede hacer a la proposición más inocente en el campo de la acción internacional. El Tribunal era, en su mayor parte, un tribunal de jurisdicción voluntaria; ninguna nación podía ser llevada ante él contra su voluntad, a pesar de lo cual se produjo en los Estados Unidos, por parte de los enemigos de la Sociedad de las Naciones, una violenta oposición a cualquier relación con una institución que debía su origen a la iniciativa de Ginebra, y su defensa por cuatro presidentes y el apoyo de una gran parte de la opinión pública fueron insuficientes para vencer esa oposición.

Al presentar al Senado la propuesta de adhesión al protocolo del Tribunal Mundial en 1923, el presidente Harding había tenido en cuenta previsoramente la propensión de los senadores a las reservas y sugerido varias. Sin embargo, no había sugerido una reserva con respecto a los principios de 1823. Este gesto casi inevitable quedó a cargo del senador Henry Cabot Lodge, quien no era el menos dispuesto a aprovechar la ocasión. Como la mayoría de los opositores a la propuesta con respecto al Tribunal, el señor Lodge fijó su atención en la función del Tribunal que le permitía dar una opinión con carácter de consejo sobre cualquier cuestión que le fuera remitida por el Consejo o la Asamblea. Esta función existía para los miembros de la Sociedad en virtud del Artículo 14 del Pacto, y no la habría alterado de modo alguno la adhesión de los Estados Unidos al protocolo; y, en todo caso, solo obligaba moralmente y no legalmente. Pero los enemigos del Tribunal hicieron mucho hincapié en los posibles peligros que implicaban las opiniones con carácter de consejo, y Lodge, al presentar al Senado una alternativa de la propuesta, dejó aclarado que un Tribunal de Justicia internacional carecería de facultad para dar tales opiniones "en toda cuestión que dependa de/o

afecte al mantenimiento de la política tradicional de los Estados Unidos con respecto a las cuestiones americanas".[56] La misma actitud adoptaron el senador Pepper, de Pensilvania, y, lo que no podrá sorprender, los senadores Borah, de Idaho, y Red, de Misurí.

Constituye una prueba de la potencia de la Doctrina como un arma de la oposición, que aunque los amigos del gobierno señalaron en más de una ocasión la vacuidad del alegato de que se hallaban en peligro los principios de 1823, se vieron obligados al final a admitir en la resolución de ratificación definitiva una cláusula que contenía una salvedad con respecto a esos principios. A los senadores no les agradaba que se dejara constancia de su oposición al monroísmo. Tampoco les agradaba que quedara esa constancia en la disputa con respecto al Tribunal. Y así, oportuna o inoportunamente (quizá lo último, pues la proposición no se votó hasta 1926), vemos que el senador Swanson, de Virginia, quien no era otro que el proponente del proyecto de resolución de ratificación, presentó el 23 de enero, por su propia voluntad, una modificación de la propuesta original. Esta modificación declaraba expresamente que "la adhesión a dicho protocolo y al estatuto aprobado por este acto no será interpretada como exigiendo que los Estados Unidos se aparten de su política tradicional de no inmiscuirse, intervenir o complicarse en las cuestiones políticas de plan de acción o administración interna de ningún Estado extranjero, ni la adhesión a dichos protocolo y estatuto será interpretada como que implica un abandono por parte de los Estados Unidos de su actitud tradicional con respecto a las cuestiones puramente americanas".[57]

Con estas salvedades, entre una variedad de otras, el Senado votó favorablemente la propuesta de adhesión al Tribunal Mundial el 27 de enero de 1926; esa votación fue de setenta y seis a favor por diecisiete en contra. Al mismo tiempo, agregó una reserva que estipulaba que el Tribunal no daría una opinión con carácter de consejo "en ninguna disputa o cuestión en la que los Estados Unidos tienen o alegan un interés" sin el consentimiento del gobierno de ese país. También esta reserva debía indudablemente su existencia, al menos en parte, a los temores engendrados por la oposición en cuanto a la posición del Tribunal con respecto a la Doctrina Monroe. Aunque el debate fue menos acalorado y el tema de la Doctrina tratado menos vivamente que en 1919 y 1920, sigue siendo cierto que tanto en un caso como en el otro los principios de 1823 desempeñaron su papel en el rechazo de una nueva y muy modesta propuesta que tendía a la promoción de métodos pacíficos para la solución de las controversias internacionales. El efecto moral de esto se puso de manifiesto en la forma de los tratados de arbitraje que el Departamento de Estado redactó en 1928 como una contribución al espíritu de cooperación internacional; esos tratados exceptuaban específicamente del

arbitraje las cuestiones que afectaban a la política tradicional de los Estados Unidos con respecto a los asuntos americanos, "conocida comúnmente como la Doctrina Monroe". No debía haber ambigüedad en cuanto a eso.

El año 1928 es también el año de ese documento extraordinario llamado el Pacto Kellogg, o sea el tratado para la renuncia a la guerra. Aprovechando una propuesta del gobierno francés en favor de un tratado bilateral renunciando a la guerra, el secretario de Estado Kellogg emprendió el ambicioso proyecto de unir a todas las naciones del mundo en un gran acuerdo internacional para preservación de la paz. Sus esfuerzos tuvieron buen éxito en general, y el 27 de agosto de 1928 se firmó un documento de tres artículos, documento que parecía la sencillez misma. Luego fue aceptado por virtualmente todas las naciones del mundo, con excepción del Brasil y la Argentina. Comprometía a las potencias signatarias a renunciar a la guerra "como instrumento de la política nacional", estipulaba que "el arreglo de todas las disputas o conflictos de cualquier naturaleza o cualquier origen" nunca "se debía procurar más que por medios pacíficos".[58] Pero al poner en práctica este notable acuerdo, la Doctrina Monroe asomó una vez más la cabeza. En la primera fase de la discusión, por ejemplo, apareció prominentemente en el borrador de un proyecto de tratado redactado por los profesores Shotwell y Chamberlain, de la Universidad de Columbia. No podían existir amigos más desinteresados de la paz internacional que esos dos hombres, y es interesante y significativo que consideraran necesario, al redactar un acuerdo para la renuncia a la guerra, reservar no solo el derecho a la defensa propia legítima sino también "la acción por parte de los Estados Unidos de América en cumplimiento de su política tradicional con referencia a los continentes americanos".[59] El secretario Kellogg, a pesar del precedente de los tratados de arbitraje, no estaba de acuerdo con esta idea. Se proponía hacer de su proyectado acuerdo el documento muy sencillo que llegó a ser en realidad, libre de toda verbosidad innecesaria y de todo lenguaje calificativo. Aspiraba a mitigar la desconfianza que inspiraba su propuesta, poniendo en claro en sus discursos públicos, sobre todo en el del 28 de abril de 1928, pronunciado ante la American Society of International Law, que la renuncia a la guerra dejaba intacto el derecho a la propia defensa; y con seguridades de esta clase trataba de satisfacer a los partidarios más nerviosos de los principios de 1823. Tuvo buen éxito hasta cierto punto; durante la negociación apenas se hacen objeciones al Pacto Kellogg. Hasta ese momento, en verdad, prácticamente la única alusión oficial a la Doctrina Monroe se hizo en la nota británica del 19 de mayo. En esa comunicación, que aceptaba en general la propuesta de Kellog, sir Austin Chamberlain, el ministro de Relaciones Exteriores británico, señalaba, algo vagamente, que había "ciertas regiones del mundo en las cuales el bienestar y la integridad

constituyen un interés especial y vital para nuestra paz y seguridad". Después de declarar que el gobierno británico no podía renunciar a su libertad de acción con respecto a esas regiones, el señor Chamberlain añadía que "el Gobierno de los Estados Unidos posee intereses comparables, y que cualquier caso omiso de los mismos por una potencia extranjera —ha declarado— lo consideraría como un acto inamistoso. El Gobierno de Su Majestad cree, por lo tanto, que al definir su posición expresa la intención y la voluntad del Gobierno de los Estados Unidos".[60]

El señor Kellogg no contestó a esas observaciones interesantes. En la nota del 23 de junio de 1928, en la que tomó forma madura la propuesta sobre el pacto, volvió a hablar de la defensa propia, pero de ningún modo de los principios de 1823. Pero cuando el tratado fue presentado al Senado comenzaron a surgir, naturalmente, las dudas. En vano alegaban sus partidarios que las palabras mágicas "defensa propia" abarcaban ampliamente la situación y hacían innecesarias las reservas de cualquier clase. A esto replicaban los críticos con una argumentación tomada de la historia. Insistían en que siempre se habían hecho reservas a los acuerdos de esa clase. Se habían hecho reservas a los convenios de La Haya, a los tratados de Taft, al Pacto de la Sociedad de las Naciones, al protocolo sobre el Tribunal Mundial. Teniendo en cuenta esos precedentes, ¿por qué no había de hacerse una reserva al tratado para la renuncia a la guerra?

Los descontentos pertenecían a ambos lados de la Cámara; eran republicanos tanto como demócratas, tanto amigos de la paz como pesimistas como James A. Reed, quien describió despreciativamente el tratado como "un beso internacional." Había que hacer algo para satisfacerlos, y por fortuna para el amor propio de Kellogg, y en verdad para la aceptación final del pacto mismo, la situación parlamentaria era mucho menos enconada y tensa que nueve años antes. En la época armoniosa que precedió a la Gran Depresión, los ardores de la controversia partidaria, con respecto a los planes de paz, parecían haberse extinguido. Los enemigos de la Sociedad eran ahora amigos del Pacto Kellogg; la voz del senador Borah, que se había elevado con tanta frecuencia y tan sinceramente en oposición al Pacto, se alzaba ahora no tanto para defender como para propugnar el tratado propuesto; y con excepción del irrefrenable Reed, la mayoría de los otros irreconciliables de 1919 y 1920 guardaban silencio. Por lo tanto, se encontró el medio de tratar la Doctrina Monroe. El informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, presentado originalmente el 19 de diciembre, fue modificado de modo que contuviera una glosa del tratado, una *glosa*, adviértase, y no una reserva; y esa glosa contenía las siguientes palabras significativas: "La comisión recomienda el susodicho tratado en la inteligencia de que el derecho a la propia defensa no queda en modo alguno restringido ni menosca-

bado... Los Estados Unidos consideran la Doctrina Monroe como una parte de su seguridad y defensa nacionales. Bajo el derecho a la propia defensa admitido por el tratado debe incluirse necesariamente el derecho a mantener la Doctrina Monroe, que es parte de nuestro sistema de defensa nacional." Seguían citas pertinentes de Monroe, de Cleveland, de Root, del jurisconsulto en derecho internacional Theodore Woolsey, y en la última de ellas se indicaba, sin duda con miras a apaciguar las susceptibilidades latinoamericanas, que la Doctrina "no creaba nuevos derechos; por lo tanto, siempre que sobrepase el principio de la propia defensa, razonablemente interpretado, el derecho desaparece y el sistema es discutible". De esta manera, los principios de 1823 fueron, hasta cierto punto, definidos y reiterados; y de esa manera se evitó la alteración del Pacto Kellogg. El Senado lo aprobó por ochenta y cinco votos contra uno. No tenemos modo de saber hasta qué punto la glosa de la comisión del Senado contribuyó a esta victoria brillante, pero el hecho de que esa glosa fuera considerada necesaria constituye una prueba más de la vitalidad del monroísmo.

No era posible, sin embargo, con respecto a otros acuerdos, repetir el procedimiento relativamente moderado adoptado en 1928. Posteriormente, iba a ser enviado dos veces al Senado el protocolo sobre el Tribunal Mundial, y en 1932, el proyecto de resolución sobre su ratificación volvía a contener un párrafo que reproducía la reserva hecha al Convenio de La Haya y que tenía por finalidad proteger y preservar la Doctrina. Esta reserva contó con el apoyo de todos los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores, incluyendo a amigos de la paz internacional como Thomas J. Walsh, de Montana, y Robinson, de Arkansas. En 1935, cuando, tras largas demoras, el asunto fue llevado una vez más al Senado, Arthur H. Vandenberg, de Michigan, presentó una enmienda análoga que fue aprobada por unanimidad sin pasar lista.[61] Y ni siquiera con esta cláusula protectora fue aprobado el protocolo.

En estas numerosas maniobras del Senado, que se extendieron a lo largo de años, no cabe duda de que es posible ver, si uno lo desea, nada más que la perversidad de políticos individuales, o un sentimiento colectivo de la propia importancia que se satisfacía alterando, si no mutilando, las propuestas del Ejecutivo. Sería tonto negar que algunos de esos motivos pueden haber desempeñado, y probablemente desempeñaron, un papel en los acontecimientos que hemos estado examinando. Pero esta explicación difícilmente puede ser completa. Podemos suponer imparcialmente que había algo más que una egolatría personal o colectiva detrás de las diversas reservas con respecto a la Doctrina Monroe. Es probable que expresaran un punto de vista adoptado no raras veces por los miembros del electorado de los Estados Unidos. Es probable que la índole del nacionalismo esta-

dounidense se reflejara en el Senado. Los habitantes de los Estados Unidos abrigaban el sueño de la paz internacional, pero apreciaban también los principios de 1823. Porque apreciaban esos principios, les era fácil a los senadores agregar las reservas que hemos analizado a los acuerdos que ensanchaban el campo del arreglo pacífico y reiterar su lealtad al gran dogma de los Estados Unidos.

Capítulo IX

LA DOCTRINA Y EL BUEN VECINO PANAMERICANISMO Y MONROÍSMO

Artículo 1. Las Altas Partes Contratantes declaran inadmisible la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y cualquiera que sea la razón, en los asuntos internos o externos de cualquiera de las otras partes.

Artículo 2. Se conviene en que todas las cuestiones concernientes a la interpretación del presente Protocolo Adicional que no haya sido posible resolver por los medios diplomáticos serán sometidas al procedimiento de conciliación dispuesto en los acuerdos en vigor, o al arbitraje, o a la decisión judicial.

El Protocolo Especial con Respecto a la No Intervención,
(23 de diciembre de 1936)

En los años transcurridos desde el rechazo del Pacto de la Sociedad hasta el surgimiento de la Alemania militarista y nacionalista, los continentes americanos no corrieron peligro de ninguna clase a causa de las ambiciones de alguna potencia europea. El agotamiento causado por la guerra habría bastado por sí solo para explicar este hecho importante, pero se debe observar también que toda la política de Gran Bretaña se había puesto de acuerdo con los principios de 1823 y que la Francia de la posguerra no daba señales de que tuviera ambiciones en el Nuevo Mundo, pues tenía bastante que hacer con mantener su posición en la Europa continental. Lo mismo si era cierto como si no lo era que la Doctrina Monroe había sido reconocida explícitamente en el artículo 21 del Pacto, la verdad era que no la ponían en tela de juicio los vencedores de la Guerra Mundial, y los optimistas incluso podían fácilmente encontrar justificada la conclusión de que después de la derrota del Reich el Nuevo Mundo gozaría de un largo período de exención de las amenazas o de las intrigas del Viejo Mundo. Esa opinión iba a demostrar que era falsa a su debido tiempo; pero la tranquilidad del escenario internacional en la década de 1920 y la falta de todo

desafío directo a las libertades de las repúblicas americanas en la década de 1930, y en todo caso hasta el final de esa década, significa que la historia de la Doctrina en este período se relaciona con la América latina más que con Europa y se concentra alrededor de la vinculación del monroísmo con el movimiento conocido con el nombre de panamericanismo.

Este movimiento poseyó una vitalidad muy débil durante la mayor parte del siglo XIX; se había convertido en un fenómeno de creciente importancia en el XX; aunque sería fácil señalar las dificultades que se interponen en el camino de su progreso continuo y las divergencias de índole y de intereses entre los socios de ese acuerdo, es un hecho que se ha realizado un progreso sustancial en la creación de un sentimiento de interés común entre los diversos y variados gobiernos del hemisferio occidental. El espíritu del Panamericanismo en parte se parece y en parte se diferencia del espíritu de 1823. Ambos dan por sentado que hay algo distintivo en el sistema de vida y los ideales de los países de este lado del Atlántico; en otras palabras, ambos se basan, en cierto grado al menos, en la doctrina de las dos esferas. Pero en un aspecto importante, las dos concepciones no están en armonía tanto como en oposición entre sí. Pues el espíritu panamericano es el espíritu de la igualdad y del entendimiento amistoso; el espíritu del monroísmo, como hemos visto, se había cargado ya pesadamente en 1915 con la arrogación de un derecho de dirección, de poder superior, de hegemonía sobre los otros Estados del Nuevo Mundo. En la proporción en que crece el espíritu panamericano, tiende naturalmente a desaparecer la asunción del dominio por parte de los Estados Unidos; y en la proporción en que las naciones de las Américas tienden a cooperar mutuamente, el carácter puramente unilateral de los principios de 1823 tiende a ser reemplazado por una visión más amplia del monroísmo. Tendremos que examinar esa evolución en las siguientes páginas.

No debemos imaginarnos, por supuesto, que el panamericanismo es un movimiento que no tiene relación con los intereses materiales de los Estados Unidos. Tiene sus orígenes en el interés cada vez más amplio por las posibilidades comerciales y financieras que se presentan en la América latina. James G. Blaine, su primer campeón descollante, vinculaba en su pensamiento la idea de la reciprocidad comercial con la del arreglo pacífico de las controversias políticas interamericanas. Gran parte de las primeras tareas de las conferencias panamericanas tuvieron que ver con cuestiones de carácter económico más bien que político.

No se debe creer que era fácil conquistar la amistad o conseguir la colaboración cordial de los Estados situados al sur del continente. En sus relaciones culturales (y en algunos casos notables en sus relaciones comerciales), esos Estados se orientaban hacia Europa más bien que hacia Estados Unidos. La desconfianza que inspiraba

el Coloso del Norte era, con frecuencia, aguda. Hemos visto, por ejemplo, que en 1895 el entusiasmo desinteresado de Cleveland y Olney por la causa de Venezuela fue recibido en México, Chile y la Argentina con desconfianza más bien que con entusiasmo. En Cuba, el publicista Céspedes, cuyo país era el que más podía esperar de Estados Unidos, y que escribió el primer libro latinoamericano sobre la Doctrina Monroe, no podía despojarse del recelo y el temor que le inspiraban los norteamericanos.[1] En el período de la guerra hispanonorteamericana, el estadista argentino Roque Sáenz Peña, quien más tarde iba a ser Presidente de la república, pronunció un discurso elocuente defendiendo la causa de España; [2] en el mismo año, el famoso erudito chileno Alberto del Solar dio en Buenos Aires una conferencia sobre la Doctrina Monroe y la América latina en la que no anduvo con ambages con respecto al imperialismo de los Estados Unidos.[3] Cuando se publicó esa conferencia, llevaba una introducción de Calixto Oyuela, quien pronto iba a adquirir en la Argentina fama como literato y crítico. Pocos años después se publicó en el Brasil un ataque todavía más feroz escrito por Eduardo Prado y titulado *La ilusión yanqui*, ataque tan violento, en verdad, que el gobierno brasileño prohibió el libro. Cuando la segunda Conferencia Panamericana se reunió en la ciudad de México en 1902, tras un intervalo de trece años, y solo después de alguna incitación por parte de los Estados Unidos, el estado de ánimo de los delegados, aunque naturalmente cortés, era de afecto a Europa más bien que de vehemente amistad por los Estados Unidos. A los pesimistas les pudo parecer muy bien en aquel momento que el porvenir del panamericanismo era todo menos brillante.

Además, en los años entre 1902 y 1915 siguió ascendiendo la marea de los recelos que inspiraban los Estados Unidos. En la esfera literaria se hacía cada vez más visible. Es evidente en la primera obra del nicaragüense Rubén Darío, en los escritos del uruguayo José Enrique Rodó, en *La América latina* del peruano García Calderón y, en un grado todavía más virulento, en las conferencias que dio en Madrid el venezolano Blanco-Fombona, el extraordinariamente hábil y muy leído volumen de Manuel Ugarte titulado *El futuro de la América latina* y las obras del mexicano Carlos Pereyra. Todos estos autores, sin excepción, desconfiaban del Coloso del Norte; todos ellos manifestaban sus dudas con respecto al panamericanismo y hacían hincapié más bien en lo que se puede llamar panhispanismo; y aunque sería fácil que exageráramos su influencia, es significativo que en el campo literario fueran relativamente pocas las voces que se elevaron contra ellos.[4]

No debe pensarse que todo marchaba bien en el aspecto político durante los años que acabamos de mencionar. En Río de Janeiro, en 1906, la diplomacia suave y amistosa de Elihu Root había contribuido algo a calmar los ánimos; los últimos años del gobierno de

Roosevelt fueron relativamente tranquilos; pero en la cuarta Conferencia Panamericana, realizada en Buenos Aires en 1910, un episodio significativo pone de manifiesto la desconfianza con que se contemplaba a los Estados Unidos y su política favorita de la Doctrina Monroe.

De los países mayores de la América latina, el más consecuentemente amigo de los Estados Unidos ha sido el Brasil. El embajador brasileño en los Estados Unidos, señor Nabuco, había redactado, con anterioridad a la reunión de Buenos Aires, una declaración sobre el tema de los principios de 1823 en la que elogiaba esos principios como "un factor permanente de paz exterior para los continentes americanos" y terminaba dirigiendo a la "gran hermana del norte ... la expresión de todo su (es decir, de la América latina) agradecimiento por esa iniciativa noble y desinteresada, tan beneficiosa para el mundo occidental". Esta declaración no comprometía a nada; uno podía haber pensado que sería aceptada fácilmente, como una agradable lisonja diplomática, si se quiere; pero tropezó con objeciones de todas clases. Uno de los miembros de la delegación chilena, el señor Alejandro Álvarez, era, acaso, entre los publicistas latinoamericanos, el menos renuente a reconocer el valor de la Doctrina Monroe, pero los chilenos no estaban dispuestos a aceptar la resolución que acabamos de mencionar. Los representantes de algunos de los otros Estados se mostraban todavía menos entusiastas; temían, según dice el señor Álvarez, que "al aprobarla justificarían los actos de hegemonía realizados por Estados Unidos por los cuales más de un país se ha considerado ofendido en su dignidad soberana". Se hizo claro, por lo tanto, que la presentación de aquel proyecto de resolución podía provocar un debate acrimonioso; cuando se consultó a la delegación de Estados Unidos, ésta indicó que prefería la inacción a una discusión discordante, y el proyecto tuvo que ser abandonado. Que una fórmula tan innocua provocase semejante antagonismo, constituye una prueba elocuente de cuál era el estado de ánimo de algunas de las delegaciones latinoamericanas con respecto a los Estados Unidos.[5]

Otro ejemplo de un estado de ánimo análogo se encuentra en el llamado plan de Triana. Santiago Pérez Triana era el embajador de Colombia en Londres. En la primavera de 1912 presentó una propuesta en favor de un convenio multilateral de los Estados americanos que proscribiera la conquista y por el cual los signatarios acordaran no recurrir a ella. El plan no prosperó, pero revelaba claramente la desconfianza que inspiraba el gobierno de los Estados Unidos y las nuevas interpretaciones que se daban a la Doctrina Monroe. Para cuando terminó el período del gobierno de Taft, es innegable que las relaciones del gobierno norteamericano con los Estados del Nuevo Mundo no eran claramente armoniosas ni confiadas; tanto en la política exterior como en la interna, el señor Taft,

por algún infausto golpe de fortuna o por su idiosincrasia personal, vio acumularse sobre su cabeza todos los descontentos que se habían ido formando lentamente durante el gobierno de su predecesor. Es justo decir que el Presidente no se había mostrado de modo alguno uniformemente inepto o desconsiderado en sus relaciones con los Estados latinoamericanos; había mostrado la mayor paciencia y moderación con respecto a la revuelta situación en México; había realizado negociaciones con Colombia para atenuar los embarazosos acontecimientos de 1903 en Panamá; pero, no obstante, no conquistó la buena voluntad de las naciones del sur; y tanto en la correspondencia periodística como en la diplomática se descubren abundantes pruebas de la susceptibilidad latinoamericana con respecto a los Estados Unidos.

Agreguemos un ejemplo más de lo que se estaba haciendo cada vez más común. En 1913, Theodore Roosevelt, ex presidente de los Estados Unidos, emprendió sus famosos viajes de exploración por la América del Sur. Y en por lo menos dos ocasiones, entre las muchas en que fue festejado y agasajado, los oradores del momento se salieron del tema para decir algo acerca de la Doctrina Monroe. En Chile, Marcial Martínez, escritor y diplomático muy distinguido, fue ciertamente franco. "Mi opinión —declaró— es que la Doctrina Monroe vivió; es decir, que ha dejado de existir. Es un documento anticuado y considerarla en vigor es un anacronismo evidente. Las condiciones sociales, económicas, políticas e incluso etnológicas de 1823 han desaparecido en absoluto, y sería imposible, sin hacerse culpable de un craso error, aplicar al tiempo presente un sistema que se ha hecho anticuado en realidad." En Buenos Aires, el muy conocido publicista Estanislao Zeballos fue menos triturador, aunque no menos sincero. Declaró que podía simpatizar con la actitud de los Estados Unidos en Panamá, "la corona de espinas" y la "obra maestra" del gobierno de su huésped. Podía reconocer la sabiduría de los principios de 1823 en relación con "países más pequeños, algunos de ellos inorgánicos, en constantes conflictos con Europa" en las vecindades del Caribe. Pero la "actitud" de Monroe (Zeballos no quiso dar su aprobación a la palabra "doctrina") degeneraba cuando descendía hacia el sur. "La República Argentina no será protegida por la actitud de Monroe porque ha completado su evolución en civilización y es ahora un país respetado y sabe cómo merecer el respeto del mundo . . . Nosotros no tememos agresiones contra nuestro territorio, ni desde Europa ni desde América, y no existe el menor peligro de que nuestra integridad soberana sea amenazada por nación alguna. La actitud de Monroe no es, por lo tanto, aplicable a nuestro país."

Durante un período no insignificante, mientras la marea de la crítica en algunos de los Estados de la América latina ascendía cada vez más, los habitantes de los Estados Unidos, sin duda en su ma-

yoría, olvidaban complacientemente la impresión que su querida Doctrina producía en los pechos de sus vecinos meridionales; y no es más que justo decir que el primer intento notable de ilustrarlos se realizó por medio de un artículo de Hiram Bingham en el *Atlantic Monthly* de junio de 1913. Audazmente, quizá demasiado audazmente, en vista de la opinión norteamericana y de sus manifestaciones consiguientes, el profesor Bingham proclamó que el gran dogma de 1823 era "un lema anticuado". Denunció vigorosamente el comentario de Roosevelt sobre Monroe porque implicaba la arrogación de la responsabilidad más pesada "por la buena conducta de todas las naciones americanas". Para comprobar su tesis, se refería a la actitud de los tres Estados más poderosos de la América del Sur, la Argentina, el Brasil y Chile, y decía que esos Estados consideraban a la Doctrina "envejecida desde hacía tiempo y que es al presente meramente una exhibición de insolencia y engreimiento por nuestra parte". Señalaba que la mera discusión de un proyecto para sanear el puerto ecuatoriano de Guayaquil con la ayuda de ingenieros de sanidad de los Estados Unidos y capital norteamericano había producido una verdadera conmoción opositora en el Ecuador y en algunos de los diarios del vecino Perú. Citó al embajador británico en los Estados Unidos, el culto y muy respetado James Bryce, en apoyo de sus conclusiones. "Puesto que ya no llegan del este nubarrones de lluvia —decían muchos latinoamericanos, según Bryce—, ¿porqué un amigo, por bien intencionado que sea, ha de insistir en cubrirnos con un paraguas? Somos muy capaces de hacerlo nosotros mismos, si es necesario."

Las opiniones expuestas en su artículo de *Atlantic Monthly* las amplió el profesor Bingham, en ese mismo año de 1913, en un librito y las reiteró al año siguiente en la *Yale Review*. Hablaba de Sáenz Peña, ahora Presidente de la Argentina, para quien la Doctrina Monroe era "una doctrina de gutapercha"; citaba a Policarpo Bonilla, presidente de Honduras, quien había declarado que el dogma de los Estados Unidos, "en vez de ser considerado como una garantía de independencia por los países latinoamericanos, había sido considerado como una amenaza para su existencia misma"; citaba al doctor Rafael Reyes, un ex presidente de Colombia, según el cual las naciones de la América latina "se sienten agraviadas por el espíritu de dominación y de tutela que implica que necesitan la protección de los Estados Unidos contra la agresión extranjera"; citaba el lenguaje de *El Mercurio*, uno de los diarios más influyentes de Chile; en resumen, reunía nuevas autoridades, numerosas y respetables, en apoyo de la tesis que había expuesto. Y terminaba propugnando la acción cooperativa de los Estados Unidos con las repúblicas del sur en lugar de la arrogación de superioridad.

Pero el libro y los artículos del profesor Bingham no eran más que una señal del cambio que se estaba produciendo, si no en las

oficinas del Departamento de Estado o en las mentes de los especialistas que trabajaban allí, por lo menos en la opinión académica y ciertamente en los círculos más amplios del periodismo norteamericano. El artículo de la *Atlantic Monthly* fue seguido en diciembre por otro publicado en la *North American Review* por George H. Blakeslee, distinguido estudioso de la política internacional y profesor de historia en la universidad de Clark. El profesor Blakeslee tenía más en cuenta las susceptibilidades de sus compatriotas que su colega de Yale; no hablaba de "un lema anticuado", pero llegaba a la misma conclusión de que la Doctrina Monroe debía ser transformada de una mera declaración política unilateral en una política conjunta de los Estados americanos. El profesor Blakeslee obtuvo una notable confirmación de sus conclusiones en una encuesta que realizó en el invierno de 1914. "La Doctrina Monroe —había escrito un ensayista británico— es como Dios o la religión para un niño: algo terrible, algo que inspira un temor reverente, algo por lo que hay que luchar si es necesario." ¿Era cierta esta afirmación? ¿Qué tenían que decir al respecto los especialistas, los profesores de derecho internacional y la Diplomacia norteamericana? Resultó que tenían mucho que decir. De las ciento veinticuatro personas interrogadas, solo trece opinaban que el estado existente de la Doctrina era satisfactorio; ciento cuatro, de las ciento veinticuatro, opinaban que los Estados Unidos debía compartir con los Estados del ABC la responsabilidad de su puesta en vigor; ciento siete de ciento veintisiete juzgaban que sus principios debían ser formulados de nuevo en beneficio de la América latina; noventa y cuatro, de ciento veintiséis, creían que también la población de los Estados Unidos necesitaba que se la ilustrase un poco con respecto a su significado. Pero se podría alegar que esos hombres formaban un pequeño grupo espiritual dedicado perversa, feliz o magnánimamente, como se quiera, a tratar de hacer el mundo de la realidad un poco mejor de lo que había sido. Era interesante e importante descubrir que en el campo del periodismo, más cercano a la opinión de las masas, se adoptaba el mismo punto de vista. De treinta y seis diarios, treinta se declaraban en favor de alguna forma de cooperación internacional con respecto a la Doctrina; de treinta y siete, treinta creían que había que volver a definirla. El *New York Sun* opinaba que los principios de 1823 se habían hecho "tan elásticos como el caucho y tan amplios como el mundo entero"; la *Nation* opinaba que esos principios "habían sido muy modificados"; una y otra vez, los caballeros de la prensa pedían un espíritu nuevo en la aplicación de los dogmas del monroísmo.

Había señales de que ese nuevo espíritu estaba en camino en algunos de los actos del gobierno de Wilson. La declaración del presidente Wilson en Mobile, el 27 de octubre de 1913, de que los Estados Unidos nunca "tratarían de obtener un pie más de territorio

mediante la conquista", produjo indudablemente una impresión favorable (aunque es justo decir que se le había anticipado una declaración análoga hecha por Philander C. Knox más de un año antes). La aceptación de los buenos oficios de las potencias del ABC después de la toma de Veracruz, en abril de 1914, fue una prenda de buenas intenciones, lo mismo que la evacuación de ese puerto de mar seis meses después. Todavía más importante y trascendente, aunque estaba destinado a malograrse, era el plan del gobierno en favor de un pacto panamericano que garantizaría separada y conjuntamente la integridad territorial y la forma republicana de gobierno de las naciones del Nuevo Mundo. En esta propuesta se advierte, en verdad, con mucha anterioridad a las deliberaciones de París, e incluso antes de la aceptación por parte del presidente del programa de la Sociedad para el mantenimiento de la paz, algo muy parecido a la intentada internacionalización de los principios fundamentales del monroísmo.

Esta idea nació, según parece, en la mente fértil y muy amplia del coronel House, quien la propuso a Wilson ya el 16 de diciembre de 1914.[6] Con la autorización del Presidente, el emprendedor coronel procedió a sondear a los embajadores de las potencias del ABC en Washington. Por parte de Naón, de la Argentina, y Da Gama, del Brasil, recibió una acogida entusiasta, que aprobaron los gobiernos que representaban. En Buenos Aires, el proyecto fue acogido con una simpatía especial porque "tiende a transformar el carácter unilateral de la Doctrina Monroe en una política común de todos los países americanos." [7] Pero la acogida del gobierno de Chile fue inevitablemente menos entusiasta, pues Chile mantenía con el Perú una disputa de límites con respecto al territorio de Tacna y Arica, y era casi seguro que una discusión sobre las garantías de la integridad territorial llevaría esa cuestión desagradable al primer plano de la discusión pública. Desde el principio, por lo tanto, fue de reserva la atmósfera en la capital chilena, y en verdad fue el retraimiento chileno lo que hizo que al final fracasara la propuesta. No es necesario que sigamos las negociaciones del pacto panamericano en sus detalles íntimos. El gobierno se mostró realmente tenaz en la defensa de su proyecto una vez puesto en marcha. Se habló, por ejemplo, de seguir adelante con el Brasil y la Argentina y dejar que el tibio gobierno de Santiago se adhiriera más tarde. Se realizaron esfuerzos para encontrar al problema de Tacna y Arica una solución que permitiera a Chile seguir adelante. Se discutió todo el asunto, con intervalos de reposo, hasta el momento de la intervención de los Estados Unidos en la guerra mundial.[8] Nadie puede dudar de la sinceridad y el interés de Wilson y de House con respecto a la idea. Pero a medida que pasaba el tiempo, la actitud de los chilenos se comunicaba a los argentinos y a los brasileños. El entusiasmo se evaporaba. La invasión del territorio mexicano por las tropas del general Pershing en perse-

cución de Villa, en el verano de 1916, creó una atmósfera que hacía difícil el progreso. Y luego sobrevino la intervención de los Estados Unidos en la guerra europea, lo que primeramente paralizó el proyecto de pacto y luego lo fusionó con la idea más amplia de una Sociedad de las Naciones. Pero, no obstante el curso desfavorable de los acontecimientos, constituye un hecho de la mayor importancia que el gobierno de Wilson propusiera un plan que tendía a transformar los principios fundamentales de la Doctrina en un acuerdo general de las naciones americanas. Éste era, por lo menos, el principio de una modificación en el carácter de las relaciones de los Estados Unidos con las repúblicas de la América latina.

En el periodo de la participación de los Estados Unidos en la Guerra Mundial hubo algunos testimonios de esa solidaridad de las naciones americanas que había vislumbrado, hasta cierto punto, el gobierno de Wilson. Trece Estados americanos rompieron sus relaciones con Alemania o entraron realmente en la guerra. Pero el número es menos impresionante que lo que parece a primera vista, pues muchas de las repúblicas en cuestión —Cuba, Haití, Santo Domingo y los Estados de la América Central, con exclusión de El Salvador— se hallaban en íntimas relaciones políticas y económicas con los Estados Unidos. Y la lista de los neutrales es impresionante, pues figuraban en ella, la Argentina, México y Chile, tres de las cuatro naciones latinoamericanas más importantes, y Colombia y Venezuela, dos de los países principales del Caribe.

Además, en la actitud de algunos Estados latinoamericanos, con respecto al Pacto, se puso ampliamente de manifiesto la desconfianza que inspiraban los Estados Unidos. Un ejemplo interesante de esto se encuentra en la actitud de El Salvador. En enero de 1920, ese pequeño Estado consideraba la adhesión al Pacto. Antes de emprender tal acción solicitó directamente a Washington una interpretación de la Doctrina Monroe. Llamando la atención sobre las diferentes "aplicaciones" de los principios de 1823, lamentando la "anarquía de opiniones" existentes, expresando la esperanza de que la Doctrina se convirtiera en "un principio de derecho público universal", el embajador de El Salvador solicitó al secretario de Estado, Lansing, una "opinión auténtica" sobre la manera cómo "el gobierno de la Casa Blanca la interpreta en el presente y la considerará en el futuro." Al principio, esta curiosidad por parte de El Salvador corrió el riesgo de quedar completamente insatisfecha. El 10 de febrero, Lansing declaró que no se consideraba necesaria una nueva interpretación del gran dogma de los Estados Unidos. Pero poco después renunció Lansing, y Polk, que actuaba como su sucesor, envió el el 26 de febrero una respuesta que llamaba la atención sobre el discurso del presidente Wilson ante el Congreso Científico Panamericano reunido en Washington en enero de 1916. "Tengo el honor de informarle —decía— que la opinión de este gobierno con respecto

a la Doctrina Monroe fue expuesta" en el discurso en cuestión. Esto no era enteramente esclarecedor, pues el Presidente, en ese conocido discurso, había declarado que "la Doctrina Monroe fue proclamada por los Estados Unidos por su propia autoridad" y que "siempre ha sido mantenida, y siempre será mantenida por su propia responsabilidad", y que "no revelaba el uso que los Estados Unidos se proponían hacer de su poderío en este lado del Atlántico". Añadía, es cierto, que había que eliminar las dudas y los recelos con respecto a este último punto. Hablaba de garantías de independencia política y de integridad territorial y del arreglo de las disputas por medios pacíficos; hablaba de precauciones contra la ayuda a los movimientos revolucionarios; pero, por tranquilizadoras que pudieran ser tales referencias, apenas se podía considerar que respondían por completo a la pregunta o que delimitaban en términos precisos los muy flexibles principios de 1823. El gobierno salvadoreño se declaró satisfecho y se adhirió al Pacto de la Sociedad de las Naciones, pero la cuestión del significado de la Doctrina no quedaba resuelta y estaba destinada a plantearse de nuevo pocos años después.[9]

No fue solamente El Salvador el que hizo saber su inquietud de una manera llamativa en relación con la inclusión en el Pacto de la referencia a los principios de 1823. El México de Venustiano Carranza estaba innegablemente lejos de sentir amistad por los Estados Unidos. La cuestión del petróleo había envenenado las relaciones entre los dos países. La persecución de Villa en 1916 había ofendido violentamente. La existencia de propaganda alemana en gran escala fue tolerada durante 1917 y 1918. La neutralidad mexicana, aunque quizá técnicamente correcta, era, en espíritu, claramente hostil al gobierno de los Estados Unidos. El Presidente mismo era un hombre de índole intratable y litigiosa, que se mostraba puntilloso con demasiada frecuencia y hacía el juego de la política con incesantes apelaciones al nacionalismo y los prejuicios mexicanos. Y en la primavera de 1919, de acuerdo con la actitud general ya asumida, el Ministerio de Relaciones Exteriores de México anunció su oposición al Artículo 21 del Pacto declarando "pública y . . . oficialmente . . . que México no había reconocido y no reconocería la Doctrina Monroe . . . puesto que ataca la soberanía y la independencia de México y colocaría a las naciones de América bajo una tutela forzosa".[10] Al parecer, esta declaración no ejerció efecto alguno en los redactores del instrumento de la Sociedad; en realidad, México fue una de las pocas naciones no invitadas a ingresar en ella. En consecuencia, en su mensaje del 1º de setiembre, el presidente Carranza se pronunció en términos más biliosos que nunca y declaró que México no había hecho ni haría nada "para ingresar en esa sociedad internacional, porque las bases sobre las que se ha constituido no establecen, en cuanto a sus funciones ni en cuanto a su organización, una perfecta igualdad de todas las naciones y razas . . ." [11] Sin duda, el Presidente

era una persona extraordinariamente espinosa; su sucesor, el general Obregón, iba a adoptar una actitud muy diferente con respecto a la Sociedad; pero la posición mexicana de 1919, dígase lo que se dijere de ella, era otra prueba de que no era una armonía completa la que reinaba en la familia americana.

Hasta cierto punto, además, la organización mundial creada en Ginebra por el Tratado de Versalles parecía substituir al panamericanismo con un ideal más amplio. De los trece Estados que habían roto sus relaciones con Alemania o le habían declarado la guerra, once se hicieron miembros de la Sociedad mediante su adhesión al tratado. La mayoría de los otros Estados latinoamericanos ingresaron poco después en ella. Aunque el grado de entusiasmo que manifestaron al hacerlo fue muy variado, aunque en el curso del tiempo los retiros se hicieron desdichadamente numerosos, durante breve tiempo, en todo caso, pareció que en la nueva maquinaria creada al otro lado del mar las repúblicas del sur podían encontrar un contrapeso útil de la influencia de los Estados Unidos. Y es evidente que de cuando en cuando trataron de utilizarla de esa manera exacta. La prueba está en las apelaciones de tres Estados latinoamericanos a la autoridad de la Sociedad en los primeros días de su existencia y en la atmósfera de hostilidad hacia Estados Unidos que por lo menos un observador norteamericano advirtió en la primera reunión de la Asamblea en Ginebra.

Las tres apelaciones que hemos mencionado siguieron un método distinto. El Perú, que mantenía una larga disputa sobre límites con Chile acerca de los distritos de Tacna y Arica, procedió ya el 1º de noviembre de 1920. Invocando el artículo 19, el cual declaraba que la Asamblea de la Sociedad podía "aconsejar la reconsideración... de tratados que se hayan hecho inaplicables", presentó su viejo motivo de queja ante la Sociedad por medio de una carta dirigida al secretario general. Pero a muchos de los que se hallaban en Ginebra les pareció muy imprudente herir las susceptibilidades de los Estados Unidos interviniendo en una disputa americana al comienzo mismo de la existencia de la Sociedad. Tras muchas instancias, según parece, Perú retiró su pedido.[12]

Los bolivianos, sin embargo, no se mostraron tan complacientes. Como el Perú, tenían un motivo de queja contra Chile, y como el Perú pidieron que la cuestión fuera incluida en la agenda de la primera asamblea bajo el artículo 19. Insistieron en que el asunto fuese por lo menos considerado, y por fin accedieron a que fuera tratado en la reunión de 1921. Y en ella se emplazaron los cañones del debate oratorio. Los chilenos protestaron enérgicamente contra la acción. Negaron la aplicabilidad del artículo 19 y, lo que es más interesante para el estudioso de la Doctrina Monroe, invocaron en su presentación documental del caso, aunque no en los debates orales, la autoridad del artículo 21, y presentaron a tres distinguidos jurisconsultos

en derecho internacional dispuestos a testimoniar que de acuerdo con ese artículo la Asamblea era incompetente para tratar la disputa en cuestión.[13] El problema fue remitido a una comisión de juristas, la cual, absteniéndose prudentemente de toda interpretación de la cláusula sobre la Doctrina Monroe, interpretó el artículo 19 desfavorablemente para Bolivia.[14] Es imposible decir hasta qué punto influyó en esta decisión la preocupación por las susceptibilidades de los Estados Unidos.

El tercer caso de apelación a la Sociedad fue el de la República de Panamá. En 1914, White, el presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, había adjudicado a Costa Rica el llamado distrito de Coto en disputa entre Costa Rica y Panamá, pero la sentencia no se había puesto en práctica. En 1921, agotada su paciencia, el gobierno de Costa Rica se apoderó del territorio por la fuerza de las armas. El 2 de marzo, Panamá apeló a la Sociedad. Volvió a protestar por segunda vez, el 5 de marzo. Pero en este caso la diplomacia de los Estados Unidos estaba alerta. Ya en la primera de las dos fechas que acabamos de mencionar, Washington había ofrecido sus buenos oficios. Repitió el ofrecimiento el secretario de Estado, Hughes, el día mismo en que se hizo cargo del puesto, juntamente con un recordatorio de que las partes habían convenido en procurar la mediación de los Estados Unidos en el caso de que surgieran disputas entre ellas. El día 8, Costa Rica informó al secretario general de la Sociedad que aceptaba la intervención de los Estados Unidos. En cuanto a Panamá, el gobierno norteamericano insistió en que cumpliera sus obligaciones de acuerdo con la decisión de 1914. Los panameños apelaron una vez más a la Sociedad el 8 de marzo, pero solo recibieron una amable respuesta expresando satisfacción porque "estaba a la vista un arreglo honorable de la disputa de acuerdo con el espíritu del Pacto".[15]

Estos tres episodios, hasta cierto punto, corresponden a la periferia más bien que a la esencia de nuestro tema. Interpretada estrictamente, la Doctrina Monroe no funcionaba para impedir el empleo de los buenos oficios europeos en las controversias entre Estados americanos, y *a fortiori* de los buenos oficios de la Sociedad. Los Estados Unidos nunca habían objetado, por razón de principios, ninguna de esas ofertas en el pasado. El gobierno español, por ejemplo, había actuado como árbitro en una disputa entre Venezuela y Colombia a comienzos de la década de 1880, y aunque el secretario de Estado Frelinghuysen, cuando se le interrogó al respecto, había declarado que la decisión de las cuestiones americanas correspondía a América misma, había afirmado también que no se haría oposición a ese arbitraje. En el caso de una disputa entre Colombia y Costa Rica, España volvió a actuar como árbitro sin que protestara Washington. En 1880, el emperador de Austria había arbitrado una disputa entre Nicaragua y Gran Bretaña. En por lo menos dos casos, el

de las aguas limítrofes de San Juan de Fuca y el de las reclamaciones norteamericanas contra México, disputa en la que el gobierno de los Estados Unidos era parte, las controversias fueron sometidas a un árbitro europeo. Basándose en los precedentes, por lo tanto, no había motivo para mirar con recelo los esfuerzos de la Sociedad para mantener la paz. Pero, por otra parte, la intervención de la Sociedad en las controversias americanas, una vez comenzada, podía ser llevada más allá de la mera deliberación o mediación. Desde este punto de vista, se comprende la rápida acción del Departamento de Estado en la controversia entre Panamá y Costa Rica. Sin embargo, es evidente que en Ginebra existía un deseo auténtico de evitar una disputa con los Estados Unidos. Como contrapeso de la influencia de los Estados Unidos, la Sociedad demostró ser, desde el comienzo, un instrumento débil. Y confirmó este hecho el sometimiento, en 1922, de la disputa sobre Tacna y Arica al arbitraje del gobierno de Washington.

Sin embargo, la desconfianza que sentían los Estados latinoamericanos con respecto al Coloso del Norte no se disipó de modo alguno durante la actuación del señor Hughes como secretario de Estado. Se progresaba, no obstante; el tratado de 1921 con Colombia, liquidando la larga disputa sobre la revolución de Panamá en 1903, fue un paso hacia adelante, y también lo eran los preparativos que se hacían para el retiro de los marinos norteamericanos de los territorios de la República Dominicana y Nicaragua. Pero en la quinta Conferencia Panamericana realizada en Santiago en la primavera de 1923 no hubo de modo alguno una actitud cordial con respecto a los Estados Unidos. Con el propósito de disminuir algo la influencia norteamericana, se intentó con buen éxito modificar la estructura de la Unión Panamericana. Muchos de los Estados presentes manifestaron un descontento auténtico con la política de los Estados Unidos. Y la actitud de la delegación norteamericana, con respecto a la propuesta uruguaya de una Sociedad de Naciones Americanas, no contribuyó a aumentar la armonía.

La idea de esa Sociedad había sido expuesta tres años antes por el entonces presidente del Uruguay, Dr. Baltasar Brum. En el momento en que él habló, el Senado había rechazado por segunda vez el Tratado de Versalles. Dando por supuesto que esa decisión era definitiva, el Dr. Brum propuso una Sociedad de Naciones Americanas, la que deseaba basar en la Doctrina Monroe. Admitió que se había abusado de la Doctrina y que era, hasta cierto punto, "vejatoria para las naciones de América, porque constituye algo parecido a un protectorado sobre ellas".[16] Pero señaló que protegía a las naciones de América de la conquista exterior en 1923 no menos que en 1823, e instó a que se universalizase la Doctrina, haciendo cada nación "una declaración análoga a la de Monroe, comprometiéndose a intervenir en favor de cualquiera de ellas, inclusive de los Estados Unidos, en el caso de que se viera comprometida en una guerra con

un país de ultramar en defensa de sus derechos".[17] "Tal declaración —dijo— crearía una situación de gran dignidad, colocándolas (a las naciones de la América latina) en un pie de completa igualdad moral con los Estados Unidos." [18]

La cuestión de la Sociedad, siguió diciendo, aludiendo al artículo 21, "al reconocer y aceptar expresamente la Doctrina Monroe, parece deseosa de limitar su esfera de acción en lo que concierne a los asuntos americanos". ¿Por qué no edificar sobre esta base? ¿Por qué no constituir una Asociación de Naciones Americanas, la cual incluiría a los Estados Unidos, la nación más poderosa del continente y que había repudiado la institución de Ginebra?

La propuesta del Dr. Brum no tuvo repercusiones inmediatas importantes. Hubo alguna pequeña discusión de grupos regionales dentro del sistema general de Ginebra en la Asamblea de 1920, y otra vez en 1921. Pero no se adoptaron medidas de ninguna clase, y en ninguna parte fue acogido con mucho entusiasmo el proyecto uruguayo. No obstante, como preparación para la conferencia de 1923, Uruguay volvió a hacer la propuesta, y ésta figuró en la agenda de la conferencia misma y se la discutió extensamente en la sesión del 30 de abril.[19] Eso dio ocasión a por lo menos un ataque a los principios de 1823. El delegado de Colombia repitió algunos de los razonamientos familiares de los enemigos del dogma de los Estados Unidos. Recordó el papel principal que había desempeñado Gran Bretaña al frustrar los propósitos de las potencias continentales un siglo antes. Señaló, no siempre con exactitud histórica, la frecuencia con que había sido violada la doctrina. "Los Estados Unidos —declaró— no hicieron valer el mensaje cuando en 1833 Gran Bretaña ocupó las islas Falkland, ni en 1834 cuando Gran Bretaña bloqueó el puerto de San Juan de Nicaragua, ni siquiera en la época de la intervención anglo-francesa en el Río de la Plata en 1835; en ese mismo año, la república de Guatemala no consiguió convencer al general Jackson para que se opusiese a la fundación de establecimientos británicos en Belice, aunque llamó su atención sobre la Doctrina; ni en 1838, cuando una escuadra bombardeó la fortaleza de San Juan de Ulloa; ni más tarde, cuando Le Blanc bloqueó el puerto del Río de la Plata; ni cuando vacilaron ante la amenaza de usurpación por parte de Inglaterra de la costa colombiana de Mosquitia; ni cuando España reconquistó Santo Domingo; ni cuando Napoleón III fundó en México el imperio de Maximiliano de Austria." Por lo tanto, ¿qué fe se podía tener "en ese documento sinuoso, contradictorio porque proclama el mismo principio que condena, y cuya doctrina nunca ha sido aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, a pesar de los numerosos esfuerzos que se han hecho para conseguir su aprobación durante el siglo de su existencia"? "Es necesario —declaró en una censura apenas velada de la política de intervención de los Estados Unidos— organizar los medios de defen-

sa", no solo en relación con Europa, sino "en todos los casos de amenaza, como dijo con admirable propiedad el presidente Wilson".[20]

Ante este ataque a la propuesta uruguaya y a los Estados Unidos, ¿cuál fue la actitud de la delegación norteamericana? En su respuesta no estimuló ninguna continentalización de la Doctrina. Al contrario, hablando breve pero categóricamente, Henry P. Fletcher, jefe de la delegación, declaró que los principios de 1823 no entraban en la discusión "porque las tareas de la comisión no lo permitían", pero se podía afirmar que los Estados Unidos consideraban a esos principios "como original y esencialmente nacional". Y añadió que "debía recordar a la comisión que el artículo 21 de la Sociedad de las Naciones no tenía fuerza obligatoria para ésta ni para ninguna otra asamblea, y que las desarticuladas alusiones del artículo 21 con respecto a la Doctrina Monroe son muy inexactas".[21] La declaración del señor Fletcher parece haber ejercido un efecto algo desalentador en las deliberaciones de la comisión. En todo caso, la propuesta uruguaya fue dejada para una fecha posterior, el recurso favorito de las asambleas diplomáticas, pero el hecho de que el debate terminara poco después de la declaración norteamericana puede ser significativo. De todos modos, no se puede decir, ciertamente, que contribuyó positivamente a la armonía de la conferencia, o que disipó los difundidos recelos que se sentían en la América latina con respecto a las connotaciones imperialistas de los principios de 1823.

Sin embargo, el secretario de Estado norteamericano en 1923 era Charles Evans Hughes, a quien no es improbable que se le recuerde como uno de los más competentes que han ocupado ese cargo importante. Hughes estaba bien enterado de la importancia que tenía el problema de conquistar la buena voluntad latinoamericana; como ya hemos dicho, dio pasos importantes en esa dirección en los casos de Santo Domingo y Nicaragua, y quizá los acontecimientos de Santiago y el hecho de que en 1923 se cumplía el centenario de la Doctrina Monroe lo indujeron a tomar nuevas medidas para mitigar la hostilidad que se sentía a veces contra ella en las capitales del sur. En el curso de los siguientes meses pronunció dos discursos importantes sobre la Doctrina; uno en Minneapolis, el 30 de agosto, y otro en Fidadelfia, exactamente cuatro meses después. Esos discursos siguen figurando entre los más esclarecedores y perspicuos que se han pronunciado en relación con el gran dogma norteamericano.

No es necesario que analicemos esos comentarios en todos sus detalles. En ambos discursos, el secretario de Estado reiteró un punto fundamental, a saber, que la Doctrina Monroe no trataba "de establecer un protectorado sobre los Estados latinoamericanos". "Rechazo en absoluto, como injustificables —declaró en Minneapolis— las observaciones que se han hecho de cuando en cuando implicando el derecho por nuestra parte a dirigir los asuntos de las repúblicas her-

manas nuestras, a afirmar un señorío sobre ellas, a considerar la extensión de nuestra autoridad más allá de nuestro propio dominio como la finalidad de nuestra política, a hacer de nuestro poderío la prueba del derecho en este continente. Me opongo a esas afirmaciones e insinuaciones erróneas y falsas. No expresan nuestro propósito nacional, calumnian nuestra amistad sincera, son falsas con respecto a los principios fundamentales de nuestras instituciones y de nuestra política exterior, las cuales han tratado de reflejar, con raras excepciones, los ideales de libertad; nos amenazan estimulando una desconfianza que no tiene verdadero fundamento. No encuentran aprobación alguna en la Doctrina Monroe." [22] En el discurso de Filadelfia se reitera la misma idea. "No hemos tratado —dijo el secretario— de establecer un protectorado o señorío propio con respecto a esas repúblicas. Tal pretensión no solo no se encuentra en la Doctrina Monroe sino que estaría en oposición con nuestra política afirmativa fundamental." [23]

Pero mientras hacía oír así una nota conciliatoria con respecto a las connotaciones imperialistas de la Doctrina Monroe, el secretario de Estado mantenía firmemente la actitud tradicional con respecto al carácter estrictamente nacional de sus principios. "Como la política formulada en la Doctrina Monroe es distintivamente la política de los Estados Unidos, el gobierno norteamericano se reserva para sí mismo su definición, interpretación y aplicación ... Esto no implica recelo ni alejamiento. Significa simplemente que los Estados Unidos afirman un derecho a la defensa propia, separado y nacional, y que en el ejercicio de ese derecho deben tener un albedrío sin trabas ... Los Estados Unidos nunca se han comprometido a ningún método de conducta particular en el caso de una acción de otras potencias contraria a los principios anunciados." [24]

El secretario Hughes de *ningún* modo renunció al llamado derecho de intervención, tan ofensivo para gran parte de la opinión latinoamericana. Pero lo separó de la Doctrina misma en un lenguaje claro y trató de localizarlo. "La Doctrina Monroe, como una declaración particular, de ningún modo agota el derecho ni la política norteamericanos; los Estados Unidos tienen derechos y obligaciones que esa doctrina no define. Y en la inestable situación de ciertos países de la región del Caribe ha sido necesario hacer valer esos derechos y obligaciones, así como los limitados principios de la Doctrina Monroe." [25] Éste era el lenguaje del discurso de Minneapolis, reiterado en Filadelfia. "Los disturbios en la región del Caribe —declaró allí el secretario— tienen ... un interés especial para nosotros, no con el propósito de dominar a otros, sino de cerciorarnos de que nuestra seguridad está libre de amenazas ... Es la política de este gobierno hacer utilizable su ayuda amistosa para promover la estabilidad en esas repúblicas hermanas, especialmente afligidas por perturbaciones que comprometen a su propia paz y la de sus vecinos." [26]

Estas declaraciones tienen una importancia muy grande. Proponían lo que se podría describir como una doctrina del Caribe complementaria y distinta de la Doctrina anterior. Tendían, por lo tanto, a dar la seguridad de que la intervención de los Estados Unidos se limitaría a una zona geográfica relativamente reducida. Aspiraban a inspirar confianza con respecto a la manera como se realizaría esa intervención y a los fines que se buscarían. En cierto sentido se puede decir que limitaban la aplicación del corolario de Roosevelt en el campo de la teoría, así como las negociaciones para el retiro de los marinos norteamericanos de Nicaragua y Santo Domingo representan una retirada en el campo de la práctica. No era, por supuesto, que nunca se hubieran dado hasta entonces seguridades como las dadas por Hughes; inclusive, en la época de Theodore Roosevelt se habían realizado conversaciones de carácter sedante con respecto a los grandes Estados de la América del Sur como los cogarantes de la Doctrina; la idea de un interés especial en el Caribe no era original del señor Hughes, pero él presentó con notable claridad y fuerza los puntos que hemos estado examinando; los hizo, por decirlo así, esenciales para la elaboración de la política exterior de los Estados Unidos, y representaban, por lo tanto, una aclaración auténtica de los principios de 1823.

Hubo otros puntos con respecto a los cuales el señor Hughes se expresó con la misma precisión. Ya en 1902, en la cuestión de Venezuela, Roosevelt había empleado la expresión "potencia no americana" en vez de "europea" al hablar de la Doctrina Monroe; los debates de 1912 habían puesto en claro que la intervención del Japón ofendería no menos que la de cualquiera otra nación; el secretario de Estado, en sus discursos de 1923, hizo hincapié en ese hecho fundamental. Además, definió terminantemente la Doctrina. Señaló que la declaración original se oponía a la colonización de los continentes americanos por potencias europeas, y a la extensión de su sistema político a este continente, o a cualquier intervención con el propósito de oprimir o dirigir el destino de las nuevas repúblicas americanas. Declaró que la única modificación de esos principios consistía en la idea de la no transferencia y en la extensión de la advertencia a *todos* los Estados extranjeros, dondequiera que estuvieran situados.[27] La política norteamericana en el Lejano Oriente y en Europa, tal como se había desarrollado en la realidad, no contenía, a su juicio, la menor contradicción con el lenguaje de Monroe.

Estas declaraciones del secretario de Estado tienen, como las citadas anteriormente, mucha importancia. Representan la mayor aproximación con que contamos a una definición positiva y por lo tanto restrictiva de los principios de 1823. Contenían, en este sentido, una seguridad concreta. Y para esas personas confusas que se han imaginado que la Doctrina Monroe significaba que los Estados Unidos debían renunciar a todo interés diplomático o influencia en

Europa y el Oriente, no pueden dejar de ser esclarecedoras. Quienquiera que pertenezca a esa escuela de pensamiento debe leer con cuidadosa atención y completamente las observaciones del señor Hughes con respecto a la política estadounidense en esas dos partes del mundo.

El secretario también tuvo algo que decir a los que afirmaban que la Doctrina era "un lema anticuado". Y sus palabras parecen particularmente interesantes en la actualidad. "El hecho de que en este momento no exista amenaza alguna de intervención de potencias no americanas en este continente, no puede ser juzgado decisivo —declaró—. El futuro contiene infinitas posibilidades, y la Doctrina sigue siendo una política esencial que debe ser aplicada siempre que pueda surgir cualquier exigencia que requiera su aplicación. Retirarla o debilitarla no ayudaría a ningún interés justo, no apoyaría ninguna causa digna, sino que, simplemente, incitaría a la perturbación al suprimir una consagrada salvaguardia de la paz de los continentes americanos." [28] Estas palabras siguen siendo sensatas muchos años después de haber sido escritas.

En conjunto, ciertamente, no se ha hecho una exposición de los principios de 1823 más notable que la hecha por Hughes. Representa una clara contribución a la literatura de la Doctrina y a su comprensión. Pero no apaciguó, por supuesto, todos los recelos con respecto a las intenciones de Estados Unidos; y lo que los doctos de la América latina pensaban acerca del asunto puede deducirse de las deliberaciones de una comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional reunido en La Habana en el invierno de 1925. Allí se puso de manifiesto un fuerte sentimiento contra la intervención de un Estado en los asuntos de otro; la comisión redactó un proyecto, un artículo del cual negaba el derecho de intervención en los términos más inequívocos. Que en su pensamiento este derecho se vinculaba con la Doctrina, se deduce evidentemente de las palabras del doctor James Brown Scott, quien llegó a declarar que el proyecto "americanizaba la declaración de Monroe", la hacía "coextensiva con el continente y asociaba a todas las repúblicas americanas en su aplicación".[29]

Por desgracia para la política de conciliación, no pasó mucho tiempo antes que los Estados Unidos se vieran arrastrados a una nueva intervención. Los marinos norteamericanos se habían retirado de Nicaragua a comienzos de agosto de 1925. En octubre, mediante un *coup d'état*, Emiliano Chamorro, desde hacía mucho tiempo una figura conspicua en la política nicaragüense, obligó al presidente Solórzano a designarle general en jefe del ejército; en enero de 1926 se apoderó del poder supremo; en mayo se produjo la revolución, y en los meses siguientes la política de Nicaragua cayó en una gran confusión. Los Estados Unidos, mediante la política del no reconocimiento, obligaron finalmente a Chamorro a dejar el poder. Y me-

diante un procedimiento cuya regularidad era discutible, Adolfo Díaz, un viejo amigo, fue elegido Presidente y reconocido por Washington. Pero el que había sido vicepresidente con Solórzano, Sacasa, declaró nula la elección y entró en campaña contra Díaz al final del año. Ahora bien. Sacasa se había refugiado en México y, con razón o sin ella, el Departamento de Estado lo creía hostil a los Estados Unidos, y contemplaba fríamente sus aspiraciones a la presidencia. El crédulo señor Kellogg, entonces secretario de Estado, y su ayudante todavía más crédulo, el señor Olds, se las arreglaron de algún modo para relacionar las actividades de Sacasa con la propaganda bolchevique que salía de la ciudad de México. Antes que pasara mucho tiempo (a fines de 1926, para ser concretos), los marinos norteamericanos se hallaban una vez más en Nicaragua para proteger los intereses de los Estados Unidos, y para hacerlo de manera que, en opinión de los maliciosos, proporcionaba toda la ayuda posible al gobierno de Adolfo Díaz. Esos maliciosos difícilmente pudieron dejar de ver confirmadas sus opiniones cuando a mediados de enero tropas de Estados Unidos aparecieron en la capital, Managua, entre la alegría delirante de los partidarios del Presidente que ocupaba el poder.[30] Y una vez más, los Estados Unidos tuvieron que hacer frente a la reacción hostil de la América latina. La prensa de las repúblicas del sur resonaba con las acusaciones; una comisión de juristas designada por la Conferencia Panamericana en 1923 y que se reunió en Río, aprobó por aclamación una declaración en el sentido de que la intervención era ilegal; los gestos conciliatorios del periodo de Hughes fueron olvidados por el momento. Al acercarse la fecha de la sexta Conferencia Panamericana en La Habana era evidente que proporcionaría la ocasión para un violento ataque a la política de los Estados Unidos.

Debería decirse aquí que en un sentido estricto la intervención de 1926-1927 en Nicaragua tuvo muy poco que ver con la Doctrina Monroe. No existía una amenaza, real ni supuesta, por parte de ninguna potencia europea. Es cierto que los representantes de Gran Bretaña e Italia notificaron al embajador norteamericano en Managua que la situación inestable amenazaba las vidas y las propiedades de sus nacionales; esto constituía evidentemente una suave insinuación de que la intervención sería bien recibida, pero no prueba que el gobierno británico ni el italiano trataban de realizarla ellos mismos. Al justificar los actos del gobierno de los Estados Unidos, el presidente Coolidge, en su mensaje al Congreso del 10 de enero de 1927, no hizo referencia alguna a los principios de 1823, ni tampoco la hizo en el discurso del 10 de abril, en el que volvió a aludir a la intervención en Nicaragua y la relacionó con el interés de los Estados Unidos por los países de este lado del Canal de Panamá. El Departamento de Estado prefirió justificar su acción con el peligro del bolcheviquismo; el secretario Kellogg guardó silencio con respecto

al nombre mágico de Monroe. Solamente en el Congreso se puso de manifiesto alguna disposición a invocar el gran dogma norteamericano, y esto casi exclusivamente por parte de los republicanos partidarios del gobierno. El senador Hiram Bingham, cosa curiosa, abjuró de su opinión de una época anterior y, más papista que el Papa, invocó la Doctrina en términos inequívocos. Le secundaron hombres como Irving Lenroot y Hiram Johnson. Pero era significativo que el senador Borah, para entonces una figura dominante en el lado republicano, adoptase un punto de vista muy distinto, declarando que él "no veía en toda la situación hechos ni circunstancias de ninguna clase que justifiquen una apelación a la Doctrina Monroe". "La Doctrina Monroe —añadió— era la consecuencia de una disputa entre continentes. Nada tiene que ver y no nos proporciona guía alguna con referencia a las relaciones con las diferentes facciones o las diferentes condiciones internas de ningún país centroamericano... Los que creen en la Doctrina Monroe y la consideran de vital importancia para la población de este país le causan un gran perjuicio al invocarla en ayuda de cualquiera clase de intervención en esos países, tanto de la América Central como de la del Sur." [31] En cuanto a los demócratas, aprovecharon, como era natural, su oportunidad partidaria. Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado se hicieron numerosas censuras a la política del gobierno, numerosas negativas de la aplicabilidad de los principios de 1823. Y el representante Moore, de Virginia, que más tarde iba a ser un prominente funcionario del Departamento de Estado, presentó en la Cámara de Representantes un proyecto de resolución que declaraba específicamente que en la famosa declaración de Monroe nada había que autorizara la intervención en los asuntos de Estados independientes.[32]

Todavía más interesantes fueron los procedimientos de la Comisión de Juristas que se reunió en Río de Janeiro en abril de 1927, con un mandato de la junta gobernante de la Unión Panamericana para que redactara un código de derecho internacional. Apenas se había reunido ese cuerpo cuando llegó un telegrama del embajador de Nicaragua en México solicitando al Congreso que hiciera una declaración expresa censurando la política de los Estados Unidos. Como era muy natural, no se accedió a ese pedido: la influencia de los Estados Unidos habría sido, en verdad, muy débil si no hubiera podido impedirlo. Pero la cuestión de la intervención fue discutida acaloradamente por los juristas y propuestas muy extremadas, con respecto al problema, fueron presentadas por Haití y Santo Domingo, países que habían tenido alguna experiencia práctica en el asunto, y por la Argentina, que en este como en algunos otros casos no se mostró renuente a encabezar la oposición a los Estados Unidos. No era posible eludir la cuestión. Al contrario, la conferencia aprobó una fórmula que declaraba que "ningún Estado podía intervenir en

los asuntos internos de otro".[33] Esto no era de modo alguno inequívoco; ¿qué se entendía por "asuntos internos"? ¿No se podían justificar muchas intervenciones alegando que implicaban "asuntos externos"? Tal era, por lo menos, una manera de contemplar el asunto. Pero la tendencia general de la opinión latinoamericana no era de modo alguno dudosa; y la conferencia de Río preparó el camino para un debate más acalorado e importante en La Habana, cuando se reunió en esa ciudad al año siguiente la sexta Conferencia Panamericana.

Hasta cierto punto, la notable discusión de La Habana corresponde a la periferia de nuestro tema. Cuando se llegó a debatir allí la teoría legal de la intervención, se la discutió como una cuestión abstracta más bien que una que implicaba la interpretación de los principios de 1823. Con mucha anterioridad a 1928, los estadistas estadounidenses habían aprendido que era prudente ir con tiento en las referencias a Monroe en las conferencias panamericanas. En cuanto a los latinoamericanos, es difícil saber qué efecto habría causado la mención de la doctrina, hecha por ellos, fuera de provocar una oposición sentimental por parte de muchos ciudadanos de los Estados Unidos, e incluso de sus representantes diplomáticos. No es extraño que ambas partes evitaran referencias tan irritantes. La delegación de los Estados Unidos no estaba encabezada por el secretario Kellogg, sino por Charles Evans Hughes. Se opuso enérgicamente a la fórmula que había sido aprobada en Río; en un lenguaje casi invariablemente cortés —aunque no totalmente invariable—, el ex secretario de Estado defendió la existencia de cierto derecho a la "intervención" como incluido en los principios del derecho internacional. Una fórmula menos rígida que la de Río fue propuesta por el señor Maurtua, de la delegación peruana, y él la apoyó calurosamente. Algunos delegados adhirieron a la actitud norteamericana, o en todo caso apoyaron la fórmula substitutiva de Maurtua; sobre todo los cubanos, quienes, bajo el régimen de Machado, tenían buenos motivos para buscar el favor de los Estados Unidos. Pero la tendencia de los debates no fue de modo alguno favorable para los Estados Unidos. Trece de los veintiún Estados representados en la conferencia hicieron enérgicas manifestaciones en apoyo de la declaración de Río de Janeiro. Ocho Estados, encabezados por la Argentina, adoptaron una actitud todavía más firme. Tan intenso era el sentimiento, que las discusiones secretas en la subcomisión continuaron inevitablemente en el debate realizado en una sesión plenaria y, acalladas temporariamente por la mañana, prosiguieron en la tarde siguiente. Después de todo esto no podía caber la menor duda acerca de la tendencia del sentimiento. La decisión con respecto al proyecto de resolución en favor de la no intervención quedó aplazada, ciertamente, pero la delegación de los Estados Unidos se fue de La Habana con una clara comprensión de la profundidad y amplitud de la oposición

a las actividades políticas de los Estados Unidos que se habían vinculado con demasiada frecuencia con el nombre de Monroe.[34]

El año 1928 fue, en verdad, notable por más de un nuevo ataque a los principios de 1823. Hacia el final de febrero, el delegado de la Argentina en Ginebra, hablando ante la Comisión de Arbitraje y Seguridad, comunicó que en opinión de su gobierno la Doctrina no era más que una declaración unilateral, y no un acuerdo regional en ningún sentido de la palabra.[35] Solo quince días después, el señor Uriburu, el enviado argentino en Bruselas, declaró que el dogma de Monroe significaba únicamente "América para los Estados Unidos".[36] En agosto se dio una prueba todavía más interesante del sentimiento reinante cuando Costa Rica solicitó aclaraciones con respecto a la redacción del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Costa Rica había ingresado en dicha Sociedad, pero en 1924 manifestó su intención de retirarse. Cuatro años después se hizo una tentativa para convencer a las autoridades de San José de que debían reconsiderar su decisión. El 18 de julio de 1929, el gobierno costarriqueño respondió con un pedido dirigido al presidente del Consejo de la Sociedad, el señor Hjalmar Procopé, de que el Consejo declarase la interpretación que había que dar al artículo 21. La cuestión era espinosa, pero el 1º de setiembre se recibió la respuesta. "Con respecto al alcance de los compromisos con los que se relaciona el artículo —decía la respuesta, inteligentemente redactada—, es evidente que no puede ejercer el efecto de darles una sanción o validez que no poseían previamente. Se limita a referirse a esos compromisos, tales como puedan existir, sin tratar de definirlos, pues un intento de definición estaría expuesto, en realidad, a ejercer el efecto de restringir o ampliar su esfera de aplicación. Semejante tarea no correspondía a los autores del Pacto; solamente concierne a los Estados que han aceptado *inter se* compromisos de esta clase." Así, en un lenguaje diplomático, el Consejo eludió todo compromiso político; en realidad, hizo más: reconoció que las estipulaciones de la Doctrina no debían ser determinadas por la Sociedad, sino por los Estados "que habían aceptado *inter se*" alguna interpretación propia. Al mismo tiempo se declaraba que el artículo 21 "da a los Estados que son parte de compromisos internacionales la garantía de que la validez de aquellos tratados que aseguran el mantenimiento de la paz no será afectada por la adhesión al Pacto de la Sociedad". Esta discreta fraseología parecía decir que la Doctrina Monroe no es afectada *en tanto que tiende a la preservación de la tranquilidad internacional*, pero no se detallaba el punto. "El Pacto de la Sociedad forma un todo; los artículos de que se forma confieren a todos los miembros componentes de la misma iguales obligaciones e iguales derechos", decía otra frase, destinada, sin duda, a tranquilizar a los Estados de la América latina con respecto al efecto de la Doctrina en sus relaciones con los Estados Unidos. Pero estas frases hábiles no son ampliadas de

modo alguno; y si se toma el asunto en conjunto, no se puede decir que la nota del 1º de setiembre hizo preciso y concreto lo que anteriormente era vago.[37]

Al Consejo de la Sociedad le era posible evitar así diestramente las trampas que le acechaban en relación con la Doctrina Monroe, pero para los Estados Unidos el año 1928 fue decisivo. En La Habana no se había cedido terreno ni contraído compromisos de ninguna clase. Pero la reorientación de la política de los Estados Unidos se hacía cada vez más necesaria, y en esa reorientación había que hacer algo con respecto a la Doctrina Monroe. En un discurso que pronunció en Princeton en mayo, Charles Evans Hughes censuró el empleo de la Doctrina como "un pretexto para declaraciones y pretensiones extravagantes"; en noviembre, una elección supervisada en Nicaragua fue seguida por el retiro de parte de las fuerzas norteamericanas apostadas allí; en diciembre, el Presidente electo, Hoover, emprendió un viaje de buena voluntad por la América latina; en enero de 1929, en un comentario sobre el Pacto Kellogg, el Senado asestó un golpe al corolario de Roosevelt.

También en este periodo se preparó en el Departamento de Estado, aunque todavía no se dio a conocer al mundo, un notable memorándum sobre la Doctrina Monroe. Este memorándum era obra del señor J. Reuben Clark, subsecretario de Estado y hombre de mucha experiencia en los asuntos diplomáticos. Lo pidió (y es un simple acto de justicia recordarlo) el secretario Kellogg, y fue transmitido con la fecha del 17 de diciembre de 1928. Muy bien pudo haber influido en las discusiones del Senado sobre el Pacto Kellogg a comienzos de 1929, y acaso, en particular, tuvo algo que ver con la interpretación por parte del senador Borah de los principios de 1823.

No es necesario que analicemos detalladamente el memorándum de Clark, pero tiene una importancia fundamental que se lo comprenda en sus líneas generales. Clark, como muchos comentaristas antes que él, basaba la Doctrina Monroe fundamentalmente en el principio de la propia conservación; se trataba, para volver al mensaje mismo, de impedir los actos "peligrosos para nuestra paz y seguridad". Era, por supuesto, menos amplio que el principio de que se derivaba; tenía que ver solamente con un aspecto de ese principio: el peligro de un ataque europeo a los Estados del Nuevo Mundo, y no reglamentaba ni afectaba, por lo tanto, a grandes zonas de la política norteamericana. "En particular —dice el señor Clark— no se aplica a las relaciones puramente interamericanas. Ni la declaración se propone sentar principios que han de regir las relaciones mutuas de los Estados de este Hemisferio Occidental. La Doctrina enuncia un caso de los Estados Unidos contra Europa, no de los Estados Unidos contra la América latina." [38] Vistas así las cosas, ciertos actos están evidentemente prohibidos por los términos y la aplicación

del lenguaje de 1823. La ocupación de territorio por parte de potencias europeas, sea provisional o permanente, es uno de ellos.

Y luego, con palabras que constituyen la parte más notable de este documento, el señor Clark examina el corolario de Roosevelt. "El llamado corolario de Roosevelt —dice— tenía por finalidad, tal como se lo ha entendido generalmente, que en el caso de dificultades financieras o de otras clases en los países latinoamericanos débiles, los Estados Unidos procurarán un arreglo de las mismas para que los gobiernos europeos no intervinieran, y al intervenir ocuparan territorio, acto que sería contrario a la Doctrina Monroe... No se cree que este corolario esté justificado por los términos de la Doctrina Monroe, por mucho que se lo pueda justificar por la aplicación de la Doctrina de la propia conservación." Así, de una manera más concreta que la de Hughes en 1923, el memorándum de Clark trataba de divorciar al monroísmo de la idea de la intervención y, según sus propias palabras, "liberar a la Doctrina de muchas de las críticas que se han hecho contra ella".[39]

El memorándum de Clark, tal como se lo ideó originalmente, no era un documento público, y durante algún tiempo después de su redacción permaneció oculto en el Departamento de Estado; pero el gobierno de Hoover, que se hizo cargo del poder en 1929, y Henry L. Stimson y el Departamento de Estado en particular, estaban resueltos a mejorar las relaciones con la América latina y se apresuraron a poner en práctica la política de "buen vecino" que iban a continuar y ejecutar brillantemente sus sucesores. Tras alguna demora, el Departamento de Estado hizo suyo el memorándum de Clark, y en notas idénticas a los gobiernos de la América latina indicaba que se guiaría por los principios expuestos en él. En ese sentido, en junio de 1930, el corolario de Roosevelt había sido ya repudiado decisiva y concretamente; y desde entonces ya no hay base documental alguna para alegar que la Doctrina Monroe, interpretada oficialmente, hace necesarias o tolera las intervenciones en los asuntos de los otros Estados del Nuevo Mundo. Los Estados Unidos no han renunciado al derecho de intervención, pero anunciaron que en adelante no se proponían fundar ese derecho en los principios de 1823.

No debe imaginarse, sin embargo, que el memorándum de Clark terminó automáticamente con la desconfianza que se sentía en la América latina con respecto al dogma de los Estados Unidos. En la Argentina, quizá particularmente enconada en 1930 a causa de la ley de aranceles Hawley-Smoot, la prensa se mostró irreconciliable. El importante diario *La Prensa* declaró que la Doctrina era "inexistente". Y añadía: "Estados Unidos ha tratado, simplemente, mediante una interpretación caprichosa de ciertas frases casuales del mensaje del Presidente, en 1823, de dar un aspecto jurídico a una tesis

que no es sino una afrenta insultante a las repúblicas americanas".[40] *La Razón*, más moderadamente, declaró que la Doctrina "ya no era necesaria".[41] Lo mismo dijo *La Nación*.[42] Estas expresiones iban a tener algún tiempo después su contraparte en la acción oficial. En setiembre de 1932, cuando la Cámara argentina aprobó el reingreso del país en la Sociedad de las Naciones, declaró que "la República Argentina considera a la Doctrina Monroe, mencionada en el Artículo 21, como una declaración política unilateral que en su época prestó un servicio notable a la causa de la emancipación americana, pero sostiene que no constituye un acuerdo regional".[43]

Tampoco en México quedó conjurado por completo el espíritu de recelo con respecto a los Estados Unidos, a pesar del buen éxito de la misión de Morrow en 1928. "Para México no existe la Doctrina Monroe", declaró uno de los magistrados del Tribunal Supremo mexicano. A su juicio, era "una teoría infantil para ocultar la tutela de la América latina por parte de los Estados Unidos".[44] Esta declaración se hizo en julio de 1930. En 1931, México ingresó en la Sociedad de las Naciones más o menos en el momento en que otros países la abandonaban. El ministro de Relaciones Exteriores de esta república declaró en esa ocasión en su comunicación a Ginebra que "México nunca ha admitido el acuerdo regional mencionado en el artículo 21 del Pacto de la Sociedad".[45] Esta declaración, recibida en silencio en Ginebra, fue saludada como "un triunfo completo de nuestra Cancillería" por el rector de la Universidad Nacional de México, quien no vaciló en expresar su opinión de que la Doctrina debía ser eliminada por completo.[46] Una opinión muy parecida había expresado ya un diario importante de Chile, *El Mercurio*, algún tiempo antes.[47]

No se debe pensar, por supuesto, que comentarios como éstos expresaban una opinión general en todos los países de la América del Sur. Afirmar esto sería indudablemente una exageración. Pero la verdad es que existía todavía mucha aprensión, aprensión que se hizo sentir claramente cuando los Estados del Nuevo Mundo se reunieron en Montevideo en la Séptima Conferencia Panamericana a fines de 1933. Una vez más se propuso la fórmula de no intervención que había causado tanto acaloramiento en La Habana, enmendada de modo que prohibía la intervención tanto en los "asuntos internos como externos" de los países interesados. En el debate sobre este proyecto de resolución se hicieron relativamente pocas referencias a la Doctrina Monroe, pero las que se hicieron no eran nada amistosas. Los delegados de Haití, Cuba y Perú hicieron alusiones detractoras a los principios de 1823,[48] y todas las repúblicas juntas pidieron a los Estados Unidos que adhirieran a la idea de la no intervención. Aunque vacilando un poco y alegando que los términos de la fórmula necesitaban una definición más precisa, el señor Hull,

el secretario de Estado norteamericano, consintió en hacerlo; la resolución sobre la no intervención fue incluida en un convenio, y el 14 de junio de 1934 este convenio, *mirabile dictu,* fue ratificado unánimemente por el Senado de los Estados Unidos.[49]

Así, en la medida en que las palabras de un tratado son eficaces, los Estados Unidos no solo renunciaron al corolario de Roosevelt, sino también a la pretensión de intervenir por la fuerza de las armas en los asuntos de los Estados del Nuevo Mundo, y lo que prometieron en la redacción de un acuerdo internacional lo pusieron en práctica. Ya en noviembre de 1932, el último marino norteamericano había salido del territorio de Nicaragua; en mayo de 1934, el gobierno de Roosevelt negoció con Cuba un tratado para la abrogación de la enmienda Platt, y ese tratado fue ratificado rápidamente por el Senado; en agosto, tras una ocupación de diecinueve años, las tropas de los Estados Unidos dejaron a los haitianos librados a sus propios recursos y a sus propias ideas sobre la autonomía. En un periodo en que el capitalismo financiero estaba tan ampliamente desacreditado en este país como lo estaba en 1934, esos gestos de abnegación eran, sin duda, más fáciles que lo que habrían sido un cuarto de siglo antes, pues los actos de intervención habían sido identificados en la opinión de muchas personas sencillas y algunas de mucho mundo con los intereses de los banqueros; pero nadie puede negar que se realizaron efectivamente y que al final de 1934, por primera vez en un periodo de más de dos décadas, ni un solo soldado de los Estados Unidos forzó la voluntad o la política del gobernante de ningún país latinoamericano.

Además, la doctrina de la no intervención iba a experimentar todavía una nueva elaboración con el consentimiento de los Estados Unidos antes que terminara la primera presidencia de Roosevelt. En 1936 se firmó en Buenos Aires un nuevo protocolo que reiteraba y reforzaba la declaración de 1933. Este protocolo declaraba "inadmisible" la intervención de cualquier Estado americano en los asuntos de otro, "directa o indirectamente, y cualquiera que sea el motivo". Iba más allá y estipulaba que "la violación de las disposiciones de este artículo dará origen a consultas mutuas, con el objeto de cambiar opiniones y buscar métodos de arreglo pacífico". Finalmente, disponía que "todas las cuestiones concernientes a la interpretación del presente protocolo adicional que no haya sido posible resolver por medios diplomáticos" deberán ser sometidas a la conciliación, al arbitraje o a la resolución judicial.[50] Este protocolo fue ratificado por el Senado de los Estados Unidos, sin pasar lista y sin un voto disidente, el 29 de junio de 1937.[51] Recibió la aprobación unánime de la Comisión de Relaciones Exteriores y la recomendación especial del senador Borah. Por lo tanto, no solo fue eliminado de la Doctrina Monroe el corolario de Roosevelt sino que se renunció

al derecho de intervención mismo, y la palabra "intervención" sería interpretada en adelante por un tribunal internacional o por un organismo de conciliación igualmente internacional. Quizá no sea exagerado decir que se había producido una completa revocación de la política del periodo de 1905 a 1915. Se iniciaba una nueva época con respecto a los principios de 1823.

Capítulo X

AMPLIACIÓN DE LA DOCTRINA

Que toda tentativa por parte de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, la soberanía o la independencia política de un Estado americano será considerada como un acto de agresión contra los Estados que firman esta declaración.

En el caso de que se cometan actos de agresión o haya motivo para creer que se prepara un acto de agresión por una nación no americana contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, la soberanía o la independencia política de una nación americana, las naciones signatarias de la presente declaración consultarán entre ellas para convenir en la medida que pueda ser conveniente tomar.

Todas las naciones signatarias, o dos o más de ellas, de acuerdo con las circunstancias, procederán a negociar los acuerdos complementarios necesarios para organizar la cooperación para la defensa y la ayuda que se prestarán mutuamente en el caso de agresiones como las que se mencionan en esta declaración.

La Declaración de Ayuda y Cooperación Recíprocas para la Defensa de las Naciones de las Américas.

Las conferencias de Montevideo y Buenos Aires señalan, como hemos visto, el fin de la interpretación de la Doctrina Monroe que justificaba y aprobaba la intervención de los Estados Unidos en los asuntos de los Estados del Nuevo Mundo. Al gobierno de los Estados Unidos le era quizá más fácil someterse a esta reducción de su libertad de acción porque a comienzos de la década de 1930 era muy pequeña la posibilidad de una intervención por parte de alguna potencia europea. En otras palabras, ya no era necesario defender la intervención de los Estados Unidos para impedir la acción de una potencia europea. Ni la política de los Estados Unidos ha recordado la idea del corolario de Roosevelt.

Pero la sensación de inmunidad al peligro que quizá tuvo algo que ver con el abandono por parte de los Estados Unidos de la política de intervención no iba a durar mucho tiempo. En Alemania, Adolfo Hitler había subido al poder en 1933, y con la consolidación de su poder surgía una nueva amenaza al otro lado del mar. Al principio, esa amenaza apenas era comprendida y, por lo tanto, la reac-

ción contra ella era lenta, pero la ocupación de la Renania en 1936 fue una advertencia de lo que iba a suceder más adelante, advertencia que hasta cierto punto fue tenida en cuenta; las señales de la época se hicieron más ominosas en 1937, positivamente amenazadoras con la ocupación de Austria y la crisis de Checoslovaquia en 1938, claramente anunciadoras de la guerra con la garantía franco-británica a Polonia en 1939, hasta que por fin llegó el momento decisivo y las legiones germanas entraron en Polonia en el fatal 1º de setiembre de 1939. Cada paso en Europa llevó a nuevos pasos en América, y, mediante una política notablemente prudente y afortunada, los países del Nuevo Mundo se fueron uniendo cada vez más frente a la violencia y la ambición de Alemania.

En el desarrollo de este *rapprochement* debemos considerar las conferencias políticas panamericanas que siguieron a la de Montevideo: la conferencia de Buenos Aires, en 1936; la conferencia de Lima, la octava de la serie panamericana regular, en 1938, y la conferencia de La Habana, en el verano de 1940.

La conferencia de Buenos Aires fue convocada por sugestión del presidente Roosevelt para tratar el problema general del mantenimiento de la paz. Se reunió en la capital argentina en diciembre de 1936. Como este libro no es un tratado sobre el panamericanismo, no tenemos por qué estudiar las muchas maneras como fue puesta en ejecución la idea panamericana, pero debemos llamar la atención sobre los convenios que tienden a la aceptación de los principios de la Doctrina Monroe por los Estados de la América latina.

Uno de ellos, el más importante, es el Convenio para el Mantenimiento, la Preservación y el Restablecimiento de la Paz. En la forma en que el gobierno del Brasil preparó originalmente este convenio, uno sospecha que no enteramente sin conocimiento de los Estados Unidos, aludía concretamente al mensaje de 1823 y se refería a la posibilidad de un ataque por una potencia no americana. Este lenguaje fue acogido con algún disgusto por el Dr. Saavedra Lamas, el ministro de Relaciones Exteriores argentino, quien se quejó de que implicaría "una especie de monroísmo".[1] Para apaciguar las susceptibilidades de esa naturaleza sensible, la frase fue modificada, pero el convenio, con ello, quedó muy alterado en su substancia, y tal como se lo aprobó finalmente disponía que "en el caso de que la paz de las repúblicas americanas esté amenazada", las potencias signatarias "se consultarán mutuamente con el propósito de encontrar y adoptar métodos de cooperación pacífica". Un segundo artículo disponía también la consulta "en el caso de una guerra internacional fuera de América". Esto, por supuesto, iba más allá del propósito de la Doctrina Monroe.[2]

Además del convenio que acabamos de mencionar, se afirmó en Buenos Aires lo que fue descrito como una "declaración de prin-

cipios de solidaridad y cooperación interamericanas". Esta declaración sentaba el principio de que "todo acto capaz de perturbar la paz de las Américas afecta a todas y cada una de ellas y justifica el procedimiento para la consulta estipulado en el Convenio para el Mantenimiento, la Preservación y el Restablecimiento de la Paz", y, como el convenio mismo, fue ratificada casi por unanimidad por el Senado de los Estados Unidos.[3]

Los documentos que acabamos de mencionar fueron solo un primer paso en el camino del acuerdo internacional con respecto a los principios de 1823. No prescribían un sistema de acción determinado, ni en realidad creaban una maquinaria para la protección del interés común de las Américas; afirmaban un principio académico de deliberación común. A la octava Conferencia Panamericana de Lima le correspondió poner en ejecución las decisiones de la conferencia de Buenos Aires y dar otro y más largo paso hacia la solidaridad de los Estados americanos. Ese congreso se reunió en diciembre de 1938.

El ambiente de la opinión en Lima no era, en modo alguno, el de dos años antes. En Europa, el año se había caracterizado por la anexión de Austria, en marzo, y por la crisis relacionada con la región de los sudetes, en agosto y setiembre. Es cierto que se había evitado la guerra, pero solo por estrecho margen. Y si bien la conferencia de Munich evitó el choque armado real, era evidente que la tensión aumentaba y que el "apaciguamiento", acogido por muchos con entusiasmo en aquel momento, era improbable que sobreviviera a nuevos actos de agresión por parte del canciller del Reich. Solo los optimistas o los mal informados encaraban el futuro con una confiada esperanza en el mantenimiento de la paz.

Pero la índole agresiva del régimen nacional-socialista no tenía un ejemplo solamente en Europa. Los Estados de la América latina tenían, por ese entonces, muchos motivos para temer sus actividades en este lado del Atlántico. En el Brasil, por ejemplo, habían aparecido los llamados "camisas verdes" o integralistas, organizados sobre una base nacional, con representación en cada uno de los veintidós estados de la república y evidentemente de inspiración alemana. En la primavera de 1938 se descubrió y reprimió una revuelta fomentada por ese nuevo grupo, solo para volver a surgir y ser reprimida nuevamente. El gobierno brasileño se negó a seguir recibiendo a Herr Ritter, el embajador alemán, a quien algunos creían implicado en los acontecimientos que acabamos de mencionar. Crecía el sentimiento popular contra Alemania; y en el campo del comercio tanto como en el de la política, la tendencia brasileña se inclinaba cada vez más hacia los Estados Unidos. En Chile, las elecciones de 1937 llevaron por primera vez a la Cámara a tres diputados nazis, elegidos por las poblaciones alemanas del sur; en 1938, el presidente Alessandri, en su discurso ante el Congreso, denunció la "introducción de conflictos políticos o la difusión de credos o ideologías que agitan

a otros pueblos"; en setiembre, los agitadores nazis intervinieron en un estallido de violencia; como en Brasil, comenzó a crecer la marea del sentimiento popular, y la victoria de los partidos de la izquierda en las elecciones presidenciales fue un nuevo indicio de la dirección de la opinión. En el Uruguay alarmaron al gobierno las actividades de las escuelas alemanas locales y la propaganda que, según se demostró, se realizaba en ellas. También en la Argentina se advertían algunas señales de un creciente sentimiento contra el Reich.

No debemos exagerar la importancia de acontecimientos como los que acabamos de mencionar. No revolucionaron la situación diplomática y tuvieron poco que ver con los intereses o la actitud de muchos de los veintiún Estados que constituían la galaxia latinoamericana. Pero, indudablemente, no dejaron de ejercer influencia, y combinados con la política de buen vecino contribuyeron algo a proporcionar a los Estados Unidos en Lima una atmósfera más amistosa, e inclusive cordial, que en cualquier Conferencia Panamericana anterior.

No es, por supuesto, que todo marchara bien. El gobierno argentino nunca había mostrado un entusiasmo muy apasionado por un movimiento hacia la solidaridad americana en el que los Estados Unidos desempeñaran un papel tan importante. Sus intereses económicos lo orientaban hacia Europa más bien que hacia el Coloso del Norte; las restricciones impuestas a la importación de carne argentina en los Estados Unidos causaban mucho resentimiento, por la importancia que tenía la industria de la ganadería para la Argentina. Las grandes poblaciones europeas de la república, especialmente la gran población italiana, afectaban a su actitud con respecto a los asuntos exteriores. En tales circunstancias, no era extraño, quizá, que el ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina desempeñara en Lima un papel no muy agradable. Llegó en un buque de guerra para una visita oficial en el momento en que se reunía la conferencia, se quedó solo unos pocos días y durante las sesiones más críticas realizó una excursión de descanso por la región de los lagos chilenos, desatendiendo fríamente las necesidades de la ocasión. Pero la Argentina quedó aislada en Lima; había un sentimiento antinazi muy fuerte, y no solo los Estados más pequeños de la zona del Caribe sino también Cuba, México, Venezuela y Colombia estaban en favor de un programa de gran alcance de garantías continentales. En su búsqueda de la unanimidad, los Estados Unidos, que quizá favorecían ese programa en principio, adoptaron un término medio, y es posible que si no hubiesen hecho eso, otros Estados, como el Paraguay y Bolivia, con frecuencia dentro de la órbita argentina, habrían seguido al gobierno de Buenos Aires en la oposición.

De todos modos se tomaron nuevas e importantes medidas. La más importante de ellas fue la Declaración de Lima, firmada el 24 de diciembre de 1938 y que era nada menos que una refirmación de

los ideales que según se podía creer unirían al mundo de las Américas. La declaración comenzaba afirmando, quizás algo extravagantemente, que "los pueblos de América han alcanzado la unidad espiritual mediante la analogía de sus instituciones republicanas, su inconmovible voluntad de paz, su profundo sentimiento de humanidad y tolerancia, y mediante su absoluta adhesión a los principios del derecho internacional, de la igual soberanía de los Estados y de la libertad individual sin prejuicios religiosos ni raciales". Declaraba a continuación que "refirman su solidaridad continental y su propósito de colaborar en el mantenimiento de los principios en que se basa dicha solidaridad" y que "refirman sus decisiones de mantenerlos y defenderlos contra toda intervención o actividad extranjera que pueda amenazarlos... En el caso de que la paz, la seguridad o la integridad territorial de alguna república americana sea amenazada por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabarlos, proclaman su común interés y su determinación de hacer efectiva su solidaridad". Harían eso mediante el procedimiento de la consulta y, a diferencia del convenio de Buenos Aires, la Declaración de Lima proporcionaba una maquinaria para ese propósito. Estipulaba que los ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas, "cuando lo juzguen conveniente y por iniciativa de alguno de ellos, se reunirán en sus diversas capitales por rotación y sin carácter protocolar... Cada gobierno puede, en circunstancias especiales, o por razones especiales, designar un representante como substituto de su ministro de Relaciones Exteriores".[4]

Hay, sin duda, escépticos que se burlarán de las frases resonantes de la Declaración de Lima. La "unidad espiritual" es un asunto muy amplio, y se puede dudar de que se la haya alcanzado por completo en cualquier fase de las relaciones internacionales. Los ideales tan vivamente expuestos en las primeras frases de la declaración, a veces han sido violados más bien que observados en un Estado u otro. La declaración, aunque daba grande importancia a la acción común, decía que "los gobiernos de las repúblicas americanas actuarán independientemente en su capacidad individual, reconociéndose plenamente su igualdad jurídica como Estados soberanos". Y no obligaba a nada más que a la consulta. Pero con frecuencia es un arte de estadista sensato afirmar como un hecho lo que es en realidad un ideal al que se aspira; y es también un arte de estadista sensato dejar que el espíritu de cooperación se desarrolle más bien que tratar de forzarlo a que florezca plenamente. Contemplada desde este punto de vista, la Declaración de Lima fue otro mojón en la promisoria evolución del panamericanismo y constituyó, también, un paso hacia la acción internacional común en la defensa de los principios de 1823.

Menos de un año después de la reunión de Lima estalló la guerra europea; la nueva maquinaria comenzó a funcionar; los representantes de los Estados latinoamericanos se reunieron en Panamá para

convenir en medidas comunes con respecto a la defensa de su neutralidad; pero tales medidas no entraban en la esfera de acción de la Doctrina Monroe. Sin embargo, no sucedió lo mismo con la reunión realizada en La Habana en julio de 1940. Esta reunión se relacionó muy directamente con el gran dogma estadounidense, pues concernía a la posibilidad de la transferencia de territorio de una potencia europea a otra en el Nuevo Mundo.

La conquista de Holanda por parte de las legiones del nacionalsocialismo y, todavía más, la conquista de Francia tenían evidentemente que despertar a la opinión norteamericana de la especie de letargo en que había vuelto a caer durante la primavera de 1940. ¿Podía Alemania, adueñada de los Países Bajos, reclamar para ella las Indias Occidentales Holandesas? ¿Podía Alemania, instalada en Francia, exigir la cesión de las islas francesas del Caribe o de la Guayana Francesa? Hubo que hacer estas preguntas en junio y julio de 1940, y la opinión pública se expresó a su respecto con la mayor precisión. La Doctrina Monroe estaba en los labios de muchos hombres públicos norteamericanos, y en una votación casi unánime, cosa sin precedentes, ambas cámaras del Congreso se declararon en favor del principio de la no transferencia.[5] Al mismo tiempo que se aprobaba esta declaración del Congreso, el secretario de Estado hacía una manifestación análoga y en una nota diplomática del 18 de junio advertía al gobierno del Reich contra cualquier tentativa de imponerse por la fuerza en el Nuevo Mundo.

Siguió un cambio de cumplidos entre el secretario Hull y el ministro de Relaciones Exteriores alemán, von Ribbentrop, que vale la pena registrar. Al refutar el punto de vista de los Estados Unidos, el alemán objetaba que esa actitud negaría a ciertos Estados europeos el derecho a poseer territorios en la región americana, y decía que semejante interpretación sería evidentemente insostenible. Además, añadía, "la no intervención en los asuntos del continente americano por parte de naciones europeas que exige la Doctrina Monroe puede, en principio, ser legalmente válida solo con la condición de que las naciones americanas, por su parte, no intervengan en los asuntos del continente europeo".[6]

El argumento alegado por von Ribbentrop no era expuesto por primera vez. Ya hemos visto que no era de modo alguno convincente. Pero la réplica al mismo nunca fue mejor expuesta que por el secretario de Estado, Hull, en una nota del 5 de julio al gobierno alemán. Decía que la Doctrina Monroe "no contiene el menor vestigio de ninguna implicación, y mucho menos asunción, de hegemonía por parte de los Estados Unidos. Nunca se ha parecido, y no se parece actualmente, a las políticas que parecen surgir en otras zonas geográficas del mundo y a las que se supone análogas a la Doctrina Monroe, pero que, en vez de basarse en la política exclusiva de la defensa propia y del respeto a las soberanías existentes, como

hace la Doctrina Monroe, parecería que en realidad son únicamente el pretexto para llevar a cabo la conquista por la espada, la ocupación militar y el dominio económico y político completo por parte de ciertas potencias de otros pueblos libres e independientes". "Los Estados Unidos —continuaba Hull— siguen una política de no participación y no complicación en los asuntos puramente políticos de Europa. Sin embargo, continuarán cooperando con todas las otras naciones, siempre que la política de esas naciones lo haga posible, y siempre que crean que esos esfuerzos son practicables y redundan en sus mejores intereses, con el propósito de promover la rehabilitación económica, comercial y social y de apoyar la causa de la ley y el orden internacionales." [7]

Después de replicar a von Ribbentrop, el gobierno procedió a completar su acción unilateral con una base más amplia. Ya en el otoño de 1939 se había sugerido en la Conferencia de Panamá que las naciones del Nuevo Mundo se consultasen si corría peligro el equilibrio territorial del hemisferio occidental. La amenaza era ahora evidente, y hacia fines de julio los representantes de las Américas se reunieron en La Habana y redactaron un notable documento que disponía el control internacional de los territorios que podían estar en peligro de caer en las fauces rapaces de los conquistadores de la Europa continental. La declaración de La Habana decía que "las repúblicas americanas considerarían toda transferencia o toda tentativa de transferir la soberanía, la jurisdicción, la posesión o cualquier interés o control en cualquiera de esas regiones a otro Estado no americano como contrario a los sentimientos americanos y a los principios y derechos de los Estados americanos a mantener su seguridad y su independencia política". En un caso de extrema emergencia, autorizaba a cualquier Estado americano a actuar "de la manera que exigiera su defensa o la defensa del continente". Disponía que si se hacía necesario ocupar los territorios amenazados por el poderío alemán, esos territorios quedarían bajo una "Comisión de Administración Territorial Interamericana". Esta comisión podía delegar la administración real en uno o más Estados, pero tendría la decisión final con respecto al control. Y procuraría, presumiblemente, que las complicadas reglas para la protección, el beneficio y el progreso de la población del territorio ocupado fueran observadas en la práctica. Además, cuando terminara la emergencia creada por la guerra, los territorios ocupados debían volver, según el convenio, a su situación anterior, o constituirse como Estados autónomos, "con tal que no sea en detrimento de la seguridad de las repúblicas americanas".[8] Así, por medio de un instrumento detallado, los Estados Unidos adoptaron una política no unilateral sino cooperativa con respecto al problema de las colonias francesas y holandesas en el Nuevo Mundo. Y así se dio otro paso hacia la internacionalización de los principios de 1823.

Pero la Conferencia de La Habana fue más allá. Aprobó una declaración que, por primera vez desde la lucha con respecto a la Sociedad en 1919, llevó el principio de la seguridad colectiva al campo de la política práctica en lo que concernía a los Estados de América. En un protocolo llamado Declaración de Ayuda y Cooperación Recíproca para la Defensa de los Estados de América, decía que "toda tentativa por parte de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, la soberanía o la independencia política de un Estado americano será considerada como un acto de agresión contra los Estados que firman esta declaración", y añadía: "En el caso de que se cometan actos de agresión o de que haya motivo para creer que se prepara un acto de agresión por una nación no americana contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, la soberanía o la independencia política de una nación americana, los Estados signatarios de la presente declaración se consultarán entre ellos con objeto de convenir en las medidas que puede ser conveniente adoptar." [9] El compromiso contraído en este párrafo iba a ser puesto en práctica cuando se produjo el ataque a Pearl Harbor en diciembre de 1941.

Antes de considerar las nuevas medidas que se tomaron en pro de la solidaridad del Nuevo Mundo a causa del advenimiento de la guerra será conveniente retroceder y examinar brevemente lo que equivale a una extensión del aforismo de Monroe a zonas distintas de las de la América latina. Acaso, el más importante de esos acontecimientos, fue la virtual inclusión del Dominio del Canadá en los amplios pliegues de los principios de 1823.

En general, la cuestión de la relación del Canadá con el dogma de Estados Unidos apenas fue mencionada en el siglo XIX o a comienzos del XX. Un colaborador de la *Revue des Deux Mondes* trató el tema en 1879 en los términos más vagos y generales, identificando la doctrina con el imperialismo de los Estados Unidos, como habían hecho tantos europeos, y examinando con alguna extensión las perspectivas de anexión a aquel país.[10] Pero no pudo citar ningún caso en el que el famoso mensaje había sido aplicado a las regiones del norte, como no fuera el de Polk con motivo de la controversia sobre Oregón. La pura verdad era, por supuesto, que durante todo el siglo XIX y a comienzos del XX era tan grande el poderío de la Gran Bretaña imperial, tan indiscutible su supremacía naval, que solo a la mente más audaz y especulativa se le habría podido ocurrir desafiarlos en lo que concernía a Canadá. Inclusive, en los años de la Guerra Mundial la situación seguía siendo la misma en gran parte. En realidad, la cuestión habría podido dormitar por completo de no haber sido por la gratuita declaración del doctor Bernhard Dernburg, un propagandista alemán en los Estados Unidos. El doctor Dernburg afirmó que era "una violación de la Doctrina Monroe que un dominio autónomo americano fuese a la guerra, exponiendo con ello

al continente americano a un contraataque desde Europa y corriendo el peligro de trastornar el actual equilibrio". Añadió benignamente que América no tenía por qué ser perturbada. "Por lo menos, yo diría de la manera más categórica que, suceda lo que suceda, la doctrina americana no será violada por Alemania ni en la América del Norte ni en la del Sur. Cuando logre la victoria habrá suficientes propiedades de sus antagonistas en las cuatro partes del mundo como para que Alemania no tenga necesidad de mirar más lejos y causar perturbación donde busca amistad y simpatía." [11] Estas observaciones tranquilizadoras originaron, al parecer, muy poca discusión pública.

En realidad, la única referencia a Canadá y a la Doctrina Monroe en los primeros años de la guerra parece haberse debido a William Howard Taft, quien el 28 de noviembre de 1914 afirmó que si el Dominio fuese atacado los Estados Unidos se verían obligados a intervenir en la lucha.[12] Nadie se aventuró a negar el razonamiento de nuestro amigo alemán, aunque en verdad habría sido fácil señalar que en el mensaje de 1823 nada prohibía que un Estado americano fuese a la guerra con un Estado europeo, y que toda nación independiente tiene derecho a consultar sus propios intereses con respecto a una cuestión tan vital como la de entrar en lucha con otra.

La cuestión de la invasión del Nuevo Mundo siguió siendo, por fortuna, puramente teórica durante los años de 1914 a 1918, y aunque había algunos que la temían, nadie podía considerarla inminente en cualquier momento. La guerra terminó con Gran Bretaña todavía invicta, y la década de 1920 no solo parecía indicar que no existía peligro alguno con respecto a Canadá sino también que podía estar en proceso de desarrollo un nuevo orden internacional. Era la época feliz en que el señor Kellogg y el senador Borah parecían creer que se podía evitar la guerra mediante una fórmula mágica, en que una ilusión encantadora hacía que los hombres olvidasen que hasta que la última gran nación se haya desarmado la fuerza es, y seguirá siendo, el árbitro definitivo entre las naciones; en que una nueva guerra mundial no solo parecía improbable sino también casi inconcebible. Y luego llegó la década de 1930, el descrédito de la Sociedad en el Lejano Oriente, la aparición de Hitler, la desatada violencia de Italia en Abisinia, el avance inexorable del nacional-socialismo. En Estados Unidos, los hombres todavía se negaban a creer en las consecuencias de lo que estaba sucediendo en Europa; el senador Gerald Nye, en una fecha tan posterior como agosto de 1939, declaró que desde hacía meses no había habido menos peligro de guerra en Europa; [13] el senador Borah todavía podía decir, con una confianza en sí mismo monumental, al secretario de Estado, señor Hull, que él poseía mejores fuentes de información que el Departamento de Estado y que ellas le impedían creer en la inminencia de las hostilidades; la importancia y el alcance del gran drama que se estaba

desarrollando se ocultaban a muchas personas que se consideraban a sí mismas especialistas en asuntos internacionales. Teniendo en cuenta todo esto, es tanto más notable que en medio de la crisis checoslovaca de 1938, el presidente Roosevelt, hablando en Kingston, Ontario, pudiera declarar categóricamente que "los Estados Unidos no permanecerían ociosos" si Canadá fuese atacado. Esta declaración tenía algo de abstracto en ese momento, pero iba a resultar de gran importancia histórica. En su conferencia de prensa del día siguiente, el Presidente relacionó eso con la Doctrina Monroe, citando los términos del mensaje y fingiendo creer que las palabras de Monroe abarcaban al caso en cuestión; y aunque era fantástico afirmar que el quinto Presidente de los Estados Unidos ni siquiera soñaba con proteger al Canadá contra la agresión, era cierto que la cláusula sobre la no colonización de la famosa declaración nada tenía que ver con ello y había sido provocada por una controversia, no sobre la América latina, sino sobre el noroeste. De todos modos, la declaración del Presidente parece no haber suscitado casi disentimiento alguno, y estaba destinada, cuando llegó la guerra, a ser completada con la acción. En agosto de 1940, el presidente Roosevelt anunció la formación de un consejo de defensa conjunto de Canadá y los Estados Unidos. La opinión pública volvió a apoyarlo; un republicano tan prominente como el senador Vandenberg, quien no era un partidario militante de medidas enérgicas, apoyó la actitud del Presidente; y casi nadie comentó la curiosa anomalía que implicaba un acuerdo para la defensa con una nación que ya estaba en guerra. Las consecuencias de este nuevo paso se ocultaban todavía en el futuro, pero una cosa era cierta: Canadá había sido incluido de una manera llamativa en la esfera de los principios de 1823.

En el verano de 1940 se vio también otra acción audaz a la que se puede considerar como una extensión de la Doctrina Monroe. Por medio de la declaración del 18 de agosto de 1938, los Estados Unidos habían hecho saber claramente que defenderían el Dominio de Canadá. Mediante el convenio sobre las bases para los cazatorpederos, anunciado oficialmente el 3 de setiembre de 1940, el gobierno de los Estados Unidos no solo subrayó su resolución anterior sino que hizo más todavía. Era normal y natural, hablando en términos puramente históricos, que los Estados Unidos tratasen de fortalecer su posición en el Caribe; a los arrendamientos de Antigua, Santa Lucía y Trinidad, y quizá también de las Bahamas, se los podía considerar incluidos dentro de los límites de una esfera de interés tradicional; pero cuando se agregaron a la lista Terranova y las Bermudas, la importancia de tal acción era evidente, y la intención del gobierno de Roosevelt de defender las avanzadas así como la tierra firme del continente norteamericano se hizo tan clara como podían hacerla las palabras acompañadas por la acción.[14] Y también en esta ocasión fue inequívoca la nota de la aprobación popular.

Era inevitable que en medio de una campaña presidencial fuera objeto de algunas críticas la manera como se había hecho el convenio, el empleo de la forma de acuerdo ejecutivo en una cuestión de importancia tan trascendental, pero esto hace todavía más impresionante que un defensor tan firme de la política aislacionista como el senador Wheeler, de Montana, aplaudiera la acción del Presidente.

Una aplicación todavía más notable de la idea fundamental de la Doctrina Monroe en relación con América del Norte se produjo al comienzo de la primavera de 1941. Fue la extensión de la Doctrina Monroe a Groenlandia. Ya en el año 1916, el contraalmirante Robert E. Peary, en un artículo recomendando la compra de esa isla, había escrito lo siguiente: "Geográficamente, Groenlandia pertenece a la América del Norte y al hemisferio occidental, sobre los cuales hemos declarado oficialmente una esfera de influencia por medio de nuestra Doctrina Monroe. Su posesión por nosotros estará de acuerdo con la Doctrina Monroe y eliminará una fuente posible más de futuras complicaciones proveniente de la posesión europea de territorio en el hemisferio occidental."[15] Tales palabras tuvieron muy poca repercusión; ningún problema urgente con respecto a la defensa del hemisferio se planteaba a la imaginación norteamericana en aquel momento. Poca duda puede caber de que Peary tenía razón en su afirmación. Y ciertamente, una de las más altas autoridades en esas cuestiones, Vilhjalmur Stefansson, aseveró en un artículo publicado en *Foreign Affairs* (enero de 1941): "Todos los geógrafos convienen en que Groenlandia se halla en el hemisferio occidental." [16] Pero la necesidad de medidas protectoras de alguna clase no se hizo evidente hasta después de la conquista de Dinamarca por Hitler. En marzo de 1941 se aprobó la ley de préstamo y arriendo, señalando la lección de la importancia de Groenlandia, y en abril actuó el gobierno. Mediante un acuerdo con el embajador de Dinamarca en Washington (acuerdo que le costó la reprensión y desaprobación del intimidado gobierno de Copenhague), los Estados Unidos tomaron a la isla bajo su protección y se le concedió el derecho a tomar las medidas que pudieran ser necesarias para asegurar que el territorio no fuera utilizado por Alemania. Al anunciar y aclarar esta decisión, tanto el Departamento de Estado como el Presidente declararon específica y precisamente que procedían de acuerdo con la Doctrina Monroe.[17] Y una vez más los apoyó la abrumadora mayoría de la opinión pública de los Estados Unidos.

El caso de Groenlandia estaba claramente dentro de los límites de la Doctrina Monroe. ¿Queda incluida también Islandia? La cuestión había sido planteada por Stefansson en su libro *Islandia, la primera república americana*, publicado en 1940. En su ingenioso artículo en *Foreign Affairs*, antes mencionado, el famoso explorador del Ártico desarrollaba la teoría de que la línea divisoria adecuada entre América y Europa o, más propiamente, entre los hemisferios,

era la que llamaba la línea del "canal más ancho", o sea una línea equidistante de los continentes americanos, por un lado, y de los continentes africano y europeo, por el otro.[18] Este principio incluía a Islandia en el Hemisferio Occidental, y se lo podía reforzar con un informe del Departamento de Estado en 1868. En julio, el gobierno decidió la ocupación de ese nuevo puesto avanzado. Sin embargo, en este caso su tono con respecto a la Doctrina Monroe era menos seguro que en los casos anteriores. Al ser interrogado con respecto a la ocupación, el presidente Roosevelt no apeló esta vez a los principios de 1823. No era la Doctrina, sino las necesidades de la defensa nacional las que proporcionaban la base y la justificación de su acción. Y los numerosos disentimientos de la tesis de que Islandia forma parte del hemisferio occidental indican que se mostró prudente al evitar una discusión sobre este problema geográfico. Se podían aducir otros motivos más sólidos para una medida que se proponía asegurar el buen éxito práctico de la política de ayuda a Gran Bretaña, solemnemente adoptada cuatro meses antes.

Entretanto, las nubes de la guerra se presentaban cada vez más siniestras. Antes que llegara el día de la decisión, el gobierno de los Estados Unidos había dado otros pasos hacia la puesta en ejecución de la Doctrina Monroe. No es necesario describir detalladamente cada uno de esos pasos, pero vale la pena anotar que el Uruguay, muy alejado de la zona que tradicionalmente había preocupado a los norteamericanos en las anteriores aplicaciones del famoso dogma, aceptó la ayuda de los Estados Unidos para la construcción de una gran base aérea y naval en el Río de la Plata, y que en noviembre de 1941 se llegó a un acuerdo en el que se decía claramente que si el gobierno uruguayo lo pedía, la base podía ser utilizada por las fuerzas de la gran nación del Norte.

Y así llegamos al dramático día de 1941 en que las bombas cayeron sobre Pearl Harbor y los continentes americanos fueron desafiados como nunca lo habían sido hasta entonces.

Antes de relatar los acontecimientos del período bélico puede ser útil señalar que la opinión pública americana, tibia en las primeras etapas de la ascensión de Hitler al poder, había llegado a contemplar cada vez con más ansiedad la situación en el Nuevo Mundo. En 1937, por ejemplo, cuando la revista *Fortune* hizo una encuesta sobre la siguiente pregunta: "¿Estaría usted en favor de que los Estados Unidos defiendan por la fuerza a cualquier país latinoamericano contra un ataque exterior?", solo el 28 por ciento de las personas interrogadas respondió afirmativamente, y el 61,4 por ciento, negativamente.[19] Los demás dijeron que no lo sabían.

Pero en el verano de 1940, el sentimiento de la población estaba ya abrumadoramente en favor de la lucha en defensa de la zona del Caribe, y en febrero de 1941, el 86 por ciento de las personas interrogadas se declararon dispuestas a luchar, incluso, en ayuda

de la Argentina y el Brasil si esos países fuesen atacados realmente.[20] Aunque la proporción osciló algo en el curso del año, parece evidente que la mayoría de los ciudadanos de los Estados Unidos estaban completamente dispuestos a aceptar la idea de la solidaridad continental y, si era necesario, a intervenir en la lucha mundial en defensa de las libertades del Nuevo Mundo. El gobierno prestó alguna atención a este sentimiento, en la manera como planteó el caso del préstamo y arriendo y de la extensión de las patrullas navales en el Atlántico, alegando que esas medidas —en todo caso, a veces— eran necesarias para la protección del continente.

Además, el principio de la defensa contra la agresión era aceptado por la mayoría de los Estados de la América latina, si bien con diversos grados de entusiasmo. Cuando los Estados Unidos se vieron arrastrados a la Guerra Mundial se convocó rápidamente una conferencia de los Estados del Nuevo Mundo que se reuniría en Río de Janeiro. Y allí, a pesar de la actitud obstructora de los argentinos y de la posición cautelosa de los jefes militares del Brasil, se aprobó una declaración recomendando la ruptura de relaciones con Alemania, Italia y el Japón, "en consonancia con la posición y las circunstancias prevalecientes en cada país". Esta resolución fue puesta en práctica en general, y muchas de las repúblicas latinoamericanas, en realidad todas menos seis, fueron más allá y en el momento oportuno declararon la guerra, entre ellas México y el Brasil. Los chilenos aplazaron la ruptura durante un tiempo, y el gobierno argentino solo actuó bajo una fuerte presión cuando el conflicto estaba ya muy avanzado, pero la exhibición de solidaridad fue impresionante en comparación con la situación algo parecida que existía en 1917. Los principios de la Doctrina Monroe, en cuanto implicaban la necesidad de oponerse a la acción agresiva contra el Nuevo Mundo, contaron con la adhesión muy sólida de la mayoría de las repúblicas del continente americano.

No es necesario que mencionemos aquí las numerosas medidas que se tomaron en el campo de la acción común durante el periodo de la guerra, medidas de ayuda económica, medidas contra la subversión y el espionaje, y la creación de una Junta de Defensa Interamericana compuesta por representantes de todas las veintiuna repúblicas. Bastará con decir que, hablando en general, la colaboración íntima entre los Estados americanos existió durante la guerra y que la única importante desviación de los principios del monroísmo provino de la República Argentina, que se convirtió en un foco de la intriga y la propaganda nazis. Pero a medida que la guerra se acercaba a su fin, esta colaboración se vio amenazada por circunstancias que tienen una importancia profunda en relación con la Doctrina y su lugar en los asuntos contemporáneos. El problema era éste: la idea de la defensa de las Américas, afirmada en La Habana y llevada a la práctica en los años siguientes, ¿iba a ceder su puesto

a un principio más general? La colaboración interamericana ¿se iba a sumergir en una organización internacional de alcance mundial para la preservación de la paz? En Washington, había quienes respondían afirmativamente a esas preguntas. En los preparativos para la redacción de la Carta de las Naciones Unidas y en las conversaciones que se realizaron en Dumbarton Oaks entre los representantes de las grandes potencias, los Estados latinoamericanos, con gran disgusto suyo, fueron ignorados virtualmente. Y elementos poderosos del Departamento de Estado parecen haber mirado con desprecio la idea de la defensa interamericana y haber tratado todo el concepto como ya anticuado en el mundo de 1944 y 1945.

Pero se produjo una contracorriente. Bajo la presión de las repúblicas del sur, el gobierno de los Estados Unidos consintió en convocar a una conferencia en la ciudad de México, conferencia a la que se ha llamado generalmente Conferencia de Chapultepec. Allí se hicieron valer nuevamente los principios de la acción interamericana; se reafirmaron las declaraciones de conferencias anteriores; una vez más se declaró que un acto de agresión contra un Estado americano era una agresión contra todos; una vez más se hizo hincapié en la obligación de consultar en caso de peligro; y se hizo una lista de toda una variedad de medidas con las cuales los Estados individuales, "dentro de la esfera de sus facultades constitucionales" y cuando "se las considerara necesarias", actuarían contra el Estado agresor.[21]

El principio de la defensa del continente sentado en Chapultepec fue discutido de nuevo y reforzado en la famosa conferencia sobre la Carta constitucional de las Naciones Unidas en San Francisco. Estaba bastante bien hablar de la idea de universalidad contenida en la Carta; estaba bastante bien poner de relieve la importancia de la nueva organización mundial que se estaba creando; pero los Estados latinoamericanos se daban buena cuenta de que esta nueva organización funcionaba de acuerdo con principios un tanto limitados, pues la Carta estaba redactada de tal modo que daba a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad un veto sobre las deliberaciones de ese cuerpo, y así disminuía su eficacia como un instrumento de paz. Se sospechaba que habría dificultades; y esas sospechas, dirigidas, por supuesto, contra Rusia, eran sentidas en alto grado por los latinoamericanos y agudizadas y acentuadas por la actitud un tanto desdeñosa del señor Molotov con respecto a las soberanías latinoamericanas más pequeñas. Tal como salió finalmente la Carta de las discusiones de San Francisco, se hacían concesiones substanciales, en realidad fundamentales, al punto de vista del continente. Lo que era más importante, el artículo 52 estipulaba que en la Carta misma nada había que "impida la existencia de convenios regionales para tratar de asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales si esos convenios eran compatibles con

el propósito y los principios de las Naciones Unidas".[22] Por lo tanto, a menos, y hasta que el Consejo de Seguridad haya actuado, la maquinaria de la colaboración interamericana puede ser puesta en funcionamiento rápidamente. Y obsérvese, otra vez, que puede funcionar sin un veto.

Sin embargo, iban a suceder más cosas con respecto a la defensa intercontinental. Las decisiones tomadas en Chapultepec no habían sido formuladas en un tratado y, en lo que concernía a los Estados Unidos, se las había tomado de acuerdo con las facultades del Presidente en tiempo de guerra. Pero se sobreentendía claramente que iba a seguir un tratado y, aunque el mal estado de las relaciones norteamericanas con los argentinos llevó a una demora, una nueva conferencia se reunió en Río de Janeiro a fines del verano de 1947. Esta conferencia redactó un tratado de ayuda interamericana concebido en términos de mucho alcance. En primer lugar, el campo de acción común era definido de modo que incluía a Groenlandia, Canadá y gran parte de las regiones polares dentro de la vigencia de una garantía colectiva. El tratado definía la agresión en términos explícitos como un ataque armado no provocado contra el territorio, la población o las fuerzas de tierra, mar y aire de otro Estado, o como una invasión del territorio de otro Estado; hacía una lista de las medidas de sanción, incluyendo el posible uso de la fuerza armada, e inclusive llegaba a disponer que la acción común contra un Estado que violara la ley podía ser decidida por el voto de las dos terceras partes de los miembros, y que la decisión así tomada sería obligatoria para todos los Estados, con la única excepción de que a ningún Estado se le obligaría a utilizar la fuerza armada sin su consentimiento.[23]

Los acontecimientos que hemos descrito han señalado, ciertamente, una evolución importante en la historia de la Doctrina Monroe. Hasta donde los acuerdos tomados en los tratados oficiales pueden garantizar la seguridad, los Estados del Nuevo Mundo (todos los cuales han ratificado el tratado de Río de Janeiro) están obligados a actuar conjuntamente contra la agresión, y no solo contra la agresión en la América latina sino también en todo el hemisferio occidental ampliamente definido. Además, la obligación de actuar así (repetimos) puede ser decidida por los dos tercios de los votos del Consejo de la Organización de Estados Americanos, y los Estados Unidos pueden verse obligados por esa votación aunque estuvieran en la minoría. Más todavía, si el precedente de la Conferencia de La Habana se ha de seguir en el futuro, la transferencia de territorio en el Nuevo Mundo de un Estado del Viejo Mundo a otro sería un motivo de preocupación para las repúblicas cisatlánticas, con tanta más seguridad desde que en estos últimos años ha surgido en la América latina una creciente agitación por la terminación de todas las situaciones coloniales en este lado del océano. En conjunto, por lo tanto, se puede decir justamente que se han dado inmensos pasos

hacia la aceptación generalizada de los principios de 1823, y que el sueño de una Sociedad de Estados americanos, expuesta por Baltasar Brum en 1919, ha alcanzado, por lo menos, alguna realidad.

Pero es algo completamente distinto proclamar, como han proclamado ciertos publicistas, que la Doctrina ha sido internacionalizada, y hablar de ella como si hubiese sido descartada en favor de alguna fórmula más amplia. No cabe duda de que también a este respecto la situación es distinta de la de hace treinta o cuarenta años. Los Estados Unidos, mediante los convenios de Montevideo y Buenos Aires, han renunciado al derecho de intervenir físicamente para proteger sus intereses de acuerdo con la Doctrina, y sería un asunto grave la violación de este compromiso. Pero el gobierno de Estados Unidos no ha renunciado a toda acción independiente. Todavía podría, sin violar ningún compromiso existente y con la limitación que acabamos de mencionar, ser su propio juez de una situación que violara sus intereses esenciales. La Carta de las Naciones Unidas misma reserva para cada nación individual el derecho a la defensa propia si el Consejo de Seguridad no actúa en un caso de agresión. Este derecho es inherente en la soberanía nacional, y mientras exista, la Doctrina Monroe existirá también hasta cierto punto. Esto no quiere decir que una política de buen juicio y un decente respeto por las opiniones de la humanidad no dictarán a cualquier gobierno de los Estados Unidos una restricción prudente en la adopción de una acción independiente. Pero tal acción no está prohibida por los convenios que hemos delineado.

Debemos ir un poco más adelante en el examen de esta cuestión importante. Hablando estrictamente, la Doctrina no ha sido internacionalizada. Pero desde 1905 ó 1919, las personas más íntimamente vinculadas con la conducción de la política exterior de los Estados Unidos han aprendido mucho. Y una cosa que se ha aprendido definitivamente es que, por admirables que sean los principios de 1823, las palabras "Doctrina Monroe" causan una impresión concreta de hegemonía, de arrogancia altanera, de intervención en las opiniones de nuestros vecinos latinoamericanos. Siguen sugiriendo el corolario de Roosevelt, siguen sugiriendo el nacionalismo de los debates sobre la Sociedad, siguen sugiriendo una actitud protectora ofensiva para el orgullo de los crecientes Estados del sur. Y porque sugieren esas cosas, conviene no hablar demasiado de Monroe.

Cosa extraña, este hecho parece haber sido asimilado. En general, no se puede decir que el silencio es una virtud de los Estados Unidos, o que la restricción en la proclamación de sus altos propósitos es una característica del pueblo ni del gobierno norteamericanos. Pero no se puede negar que en esta cuestión particular se ha producido un claro cambio de tono durante la última década. Es un hecho sobremanera notable, por ejemplo, que en los debates sobre la Carta de las Naciones Unidas, debates que se prolongaron más

de quince días en el Senado, la Doctrina apenas fue mencionada. Compárese esta situación con las tremendas efusiones de elocuencia senatorial en 1919 y 1920 y con el apasionado nacionalismo del que eran expresión las discusiones de esa época. En 1945, solo dos senadores: Langer, de Dakota del Norte, y Bushfield, de Dakota del Sur, tuvieron algunas expresiones críticas con respecto al tema.

Seguramente, este hecho se puede explicar de varios modos. La delegación en San Francisco era una delegación bipartidaria de la que formaba parte, entre otros, uno de los hombres más capaces e influyentes del Senado, Vandenberg, de Michigan, entusiasta defensor de la idea de una organización internacional y parlamentario extraordinariamente sutil y experto. La existencia del veto en la Carta tuvo que contribuir algo a calmar las susceptibilidades senatoriales, pues constituía una garantía, como tenía que parecer, de que no se podía emprender acción alguna contraria a los principios de 1823. Por añadidura, la psicología en el verano de 1945 era claramente favorable para el movimiento en favor de la organización de la paz. Todavía no se había producido ninguna reacción de posguerra ni una vuelta a la normalidad, y existían recuerdos vívidos y sugestivos del fracaso de veintiséis años antes. Pero aun teniendo en cuenta todos estos hechos, sigue siendo notable que se prestara tan poca atención a Monroe.

Lo mismo se aplica al convenio de Río de Janeiro. En la discusión de un documento tan íntimamente relacionado con el gran dogma norteamericano se habría podido esperar chaparrones oratorios sobre la política de los Estados Unidos en el pasado. Nada de eso sucedió.

Debemos mencionar también un tercer compromiso internacional que pudo contribuir a que los senadores de los Estados Unidos comentaran los principios del pasado. En 1949, el gobierno de Washington dio uno de los pasos más importantes de nuestra historia diplomática cuando promovió y firmó el Tratado del Atlántico Norte y llevó a este país, por primera vez desde el 6 de febrero de 1778, a una verdadera alianza con potencias europeas. Es cierto que en ello nada había que se opusiera determinadamente a la Doctrina Monroe. La necesidad de proteger al continente americano, ya lo hemos señalado, no significa, ni debe significar, que los Estados Unidos no se interesen por su seguridad en otras partes. Pero podemos estar muy seguros, no obstante, de que en un periodo anterior de la historia de los Estados Unidos un compromiso como ése habría hecho que muchos senadores se levantasen para hacer comentarios sobre nuestra "política tradicional", con referencias a 1823. El hecho de que el tema del monroísmo apenas fuera mencionado tiene, por lo tanto, un interés substancial.

Podemos decir más. Es innegable que desde 1947, e incluso desde 1945, ha ido disminuyendo el interés público por la Doctrina

Monroe. Si hojeamos las páginas del *Congressional Record* desde 1947, si examinamos los índices de las publicaciones de ese mismo periodo, si recorremos el catálogo de una biblioteca tan grande como la Widener de la Universidad de Harvard, Cambridge, o la Biblioteca del Congreso de Washington en busca de nuevas obras sobre el tema, encontraremos claros testimonios del interés cada vez menor por la Doctrina Monroe. En los dos primeros casos casi no se hace referencia alguna a ella. En el tercer caso, el de los libros publicados, se puede decir con seguridad que en la última década no ha aparecido ninguna obra importante sobre los principios de 1823.

Ese interés decreciente por los problemas del monroísmo se puede deber, en parte, al hecho, ya indicado, de que los norteamericanos comienzan a darse cuenta de que es más prudente y discreto no emplear las palabras "Doctrina Monroe" demasiado libremente en la conversación y la negociación con nuestros amigos latinoamericanos. Pero hay razones más profundas que debemos mencionar. Fundamentalmente, desde 1945, la política exterior de Estados Unidos ha experimentado una nueva orientación profunda. Bajo la compulsión de los acontecimientos, los Estados Unidos han llegado a reconocer que su seguridad depende en un grado notable de la defensa de Europa, y ha plasmado su política exterior en modos de actuar muy importantes alrededor de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. También nos interesa cada vez más profundamente el desarrollo de los acontecimientos en el Lejano Oriente. En el mundo corriente, la América latina debe ocupar un tercer lugar en nuestro interés, un lugar inferior al que ocupaba en el siglo XIX y en gran parte del XX. En esta nueva era de las bombas atómicas y de hidrógeno y de proyectiles teleguiados como el próximo paso en la invención de instrumentos de destrucción del género humano, las repúblicas del sur pierden algo de su importancia, estratégicamente. Cuando Moscú y Washington se ponen mutuamente al alcance es difícil conceder prioridad a la comba del Brasil o a la posesión de las Galápagos.

Hay, no obstante, un sentido en el que nos podemos hacer excesivamente indiferentes a los problemas que se han concentrado siempre alrededor del nombre de Monroe. La conquista física de los Estados latinoamericanos no es el peligro que hay que temer al presente. Lo que hay que temer —aunque no se debe contemplar con pánico— es la subversión de los gobiernos latinoamericanos en provecho de Moscú. En el último año hemos visto cómo ese peligro ha podido hacerse real en el caso de Guatemala. Puede caber poca duda de que el gobierno de Jacobo Arbenz, derribado en julio de 1954, respondía cada vez más determinadamente a las influencias comunistas. Y todavía puede caber menos duda de que semejante situación era incómoda para los Estados Unidos. Lo que sucedió en Guatemala puede suceder en cualquier otra parte. En este caso

particular, una contrarrevolución eliminó el peligro, por lo menos momentáneamente. Pero puede haber otros casos análogos y, en consecuencia, debemos considerar cómo actuaremos si surge el peligro. Como esta cuestión está tan ligada al futuro reservaré su consideración para un capítulo final en el que examinaremos la evolución de la Doctrina retrospectivamente y especularemos con respecto a lo que nos depara el futuro.

Capítulo XI

MIRADA RETROSPECTIVA Y PERSPECTIVA
EL MONROÍSMO EN SUS LÍNEAS GENERALES
EL FUTURO

Si la historia no fuera ni más ni menos que narración sería posible terminar el relato de la Doctrina Monroe con las últimas frases del capítulo anterior. Pero la generalización y la interpretación son una parte indispensable de todo tema histórico; un problema estudiado en detalle debe ser visto también en una perspectiva amplia; el historiador no puede renunciar a la esperanza de que la experiencia del pasado pueda ser útil en la elucidación de los problemas del presente, y sugerente —aunque, ciertamente, no profética— con respecto al futuro. ¿Qué se debe decir, por lo tanto, con relación a los aspectos más amplios de la Doctrina? ¿Qué principios, qué concepciones amplias, qué perspectivas debe hacer más claras un estudio de la Doctrina?

El famoso mensaje del 2 de diciembre de 1823, producto del genio combinado de Adams y Monroe, se basaba en una amplia concepción filosófica que no ha dejado de ejercer influencia en la historia de los Estados Unidos. Este país era, en su estructura social y sus ideales políticos, en la época de su juventud, el heraldo de un nuevo orden. Los norteamericanos del primer periodo de nuestra historia tenían la sensación de que se estaba construyendo en este lado del Atlántico una sociedad nueva y confiada de acuerdo con un modelo nuevo, una sociedad que con su optimismo, su exención de convencionalismos obstaculizantes y costumbres anticuadas, ofrecía una gran esperanza al mundo en general y se oponía vivamente a las monarquías y los feudalismos del Viejo Mundo. Las revoluciones que se produjeron en la América latina en la primera y la segunda décadas del siglo XIX no hicieron sino agudizar y ampliar esa sensación; y si bien podía haber algunos escépticos, como John Quincy Adams, que no estaban de modo alguno convencidos de que la historia de las nuevas repúblicas del sur marcharía paralelamente con la del norte, sin duda la opinión más aceptable era la de hombres como Henry Clay, y en realidad la de Monroe mismo, quienes veían en el giro de los acontecimientos en la América latina

nuevas señales del triunfo de los ideales del Nuevo Mundo. Al mismo tiempo, la experiencia parecía haber demostrado a los norteamericanos la inconveniencia de una relación íntima con las naciones de Europa. La alianza con Francia había sido, ciertamente, útil para conseguir la independencia, pero fastidiosa en la organización de la paz, y más que fastidiosa en 1793, cuando estalló en Europa una gran guerra internacional. Aunque los estadistas de los Estados Unidos coquetearon durante algún tiempo con la idea de una vinculación política más íntima con uno u otro Estado europeo en alguna situación especial, como, por ejemplo, la que creó la guerra no declarada con Francia en 1798, o la cesión de la Luisiana a Francia en 1800, la voz de la experiencia afirmaba cada vez más la conveniencia de una acción independiente, de una separación, en la esfera política, del Nuevo Mundo del Viejo Mundo. Esta idea se había hecho dominante en la década de 1820, y la sostenía firmemente John Quincy Adams, cuya voluntad enérgica e inteligencia audaz e intrépida tanto tuvieron que ver con la declaración de 1823. En las deliberaciones que llevaron a esa famosa declaración, vale la pena anotar —y en realidad subrayar— que se desechó la oportunidad de una acción común con Gran Bretaña contra las potencias continentales en su supuesta hostilidad a las nuevas repúblicas. Jefferson y Madison, venerables y respetados consejeros del Presidente, aconsejaron la colaboración con la corte de Saint James; Monroe mismo no se oponía terminantemente a la idea; pero las discusiones en el gabinete, y en particular la opinión de Adams, llevaron a su rechazo, y el gobierno de los Estados Unidos habló audaz e independientemente con respecto a la cuestión colonial, es cierto que no sin saber que en caso necesario podía contar con la ayuda de la dueña de los mares, pero sin solicitar una promesa de apoyo ni darla por su cuenta. Las circunstancias de su enunciación han relacionado inevitablemente en la mente de los estadounidenses a la Doctrina Monroe con la idea de las dos esferas, la separación del Nuevo Mundo y del Viejo Mundo.

Esta idea era evidentemente válida hasta cierto punto en 1823. La distinción entre los ideales sociales y políticos de los Estados Unidos y los de Europa era real. Y con frecuencia, en sus constituciones y teorías, los nuevos Estados de la América latina, al dejar a un lado la idea de la monarquía, parecían asociarse con el nuevo espíritu. Si bien las generalizaciones más amplias son siempre las más peligrosas, había verdad en la idea de un antagonismo entre los ideales políticos de los países del Occidente y los de la vieja Europa. A medida que avanzaba el siglo XIX la generalización se fue haciendo durante un tiempo menos pertinente. La democracia, el fruto de nuestro país explorador y de nuestra ilimitada oportunidad individual, no solo se convirtió en el credo de América sino también de algunos de los principales pueblos europeos. Al contrario, apenas

parecía florecer, excepto en teoría, en los países del sur. No la Argentina y ni Brasil, sino Gran Bretaña, a pesar de sus segmentaciones sociales y de su clase terrateniente, llegó a ser, aparte de los Estados Unidos, el mejor modelo del ideal democrático. La Francia de la Tercera República se hallaba más cerca de la concepción norteamericana del gobierno popular que Venezuela o Colombia.

La doctrina de las dos esferas, ciertamente, se estaba haciendo ya anticuada a fines del siglo XIX. Le iban a asestar un golpe mortal los acontecimientos del siglo XX. De mala gana, pero a la larga vigorosamente, los Estados Unidos se vieron envueltos en una guerra europea, y Woodrow Wilson cruzó los mares al final del conflicto para participar en la decisión de muchas cuestiones predominantemente europeas. Hubo, es cierto, una reacción contra el papel más importante que desempeñaban los Estados Unidos una vez terminada la guerra. Pero antes que pasaran dos décadas el surgimiento del nacional-socialismo alemán creó un nuevo peligro. Otra vez respondieron los Estados Unidos, y las legiones de Hitler fueron destruidas en las playas de Normandía y en las orillas del Mosa y el Rin. Otra vez se hizo valer la tendencia a la retirada, pero en esta ocasión la reacción fue breve. La agresividad y las ambiciones de largo alcance del imperialismo comunista ruso hicieron que el gobierno de los Estados Unidos estrechara más sus vínculos con los Estados de la Europa Occidental, y en 1949, los Estados Unidos ya se había aliado con esos Estados, la primera alianza oficial de su historia desde el 6 de febrero de 1778. No es probable que en la actualidad persona alguna bien informada trate de trazar una línea bien definida entre el Nuevo Mundo y el Viejo Mundo; la doctrina de las dos esferas ya no tiene validez alguna. En un reciente libro muy profundo y sólidamente erudito, el profesor Arthur Whitaker, de la Universidad de Pensilvania, ha hecho algunas observaciones interesantes sobre este cambio de la opinión. El mismo tema se trata en *America's Strategy in World Politics* del difunto profesor Spykman y en un artículo de Eugene Staley sobre "El mito de los Continentes" que ya se publicó en *Foreign Affairs* en 1941.

Pero la doctrina de las dos esferas es una cosa y la Doctrina Monroe es otra. La última debió su origen a la primera hasta cierto punto, pero debe destacarse que posee una fuerza original propia y que, como ha demostrado nuestro relato, nunca ha pretendido cerrar el camino a la defensa más amplia de los intereses norteamericanos o a la acción diplomática o física de los Estados Unidos en otras partes del mundo.

Las frases del mensaje de Monroe relacionadas con Europa están redactadas cautelosa y conservadoramente. Hablan de abstenerse de intervenir en los "asuntos internos" de las potencias europeas y de no participar en las guerras de los países europeos "relacionadas con ellos mismos". Nada hay en esas frases que indique la fijación de

una norma absoluta e irrevocable con respecto a la cooperación diplomática con las potencias europeas. Monroe mismo, como demuestra la historia de ese periodo, trataba los problemas de los asuntos exteriores con un espíritu nada estrecho ni doctrinario. Estaba decididamente dispuesto a considerar la posibilidad de una acción común con Gran Bretaña en un asunto en el que los intereses de su país y de los británicos eran idénticos. Ni siquiera Adams, menos de un año después de la famosa declaración, se oponía a consultar con la corte de St. James los intereses de la América española y estaba dispuesto a ir más adelante si el peligro era suficientemente grande. No podemos decir, por lo tanto, de los estadistas de 1823, que eran aislacionistas en el sentido extremo de la palabra. Sus problemas eran tan distintos de los de nuestra época que quizá no sea muy útil citar su actitud en defensa del aislacionismo o de la intervención en Europa.

La Biblia puede ser citada siempre con cualquier propósito. Sería inútil negar que los adversarios de la acción diplomática de los Estados Unidos en el Viejo Mundo o en Asia han apelado a veces al mensaje de Monroe. Así sucedió en los debates sobre la adquisición de Hawaii y las Filipinas. Así sucedió en relación con los Convenios de La Haya. Y así también, en algunos pocos casos, en relación con nuestra entrada en la Primera Guerra Mundial, y asimismo en relación con la disputa sobre la Sociedad. Pero eso no ocurrió, en modo alguno, en 1940 y 1941. La idea de que nuestra política exterior tenía que quedar circunscrita por una fórmula de más de cien años de antigüedad, y una fórmula mal interpretada, tuvo muy poco que ver con los debates que precedieron a nuestra entrada en la Segunda Guerra Mundial. Fueron otros los motivos por los que los enemigos de la política de Roosevelt atacaron al gobierno.

En realidad, por supuesto, es probable que Monroe no se propusiera proclamar una doctrina. John Quincy Adams, al formular la llamada cláusula de la no colonización, pudo haber pensado en generalizarla para un largo futuro. En todo caso habló de "principio". Pero Monroe hacía frente a una situación concreta y a un peligro supuestamente inmediato, aunque ilusorio. Es cierto que reiteró en 1824 la advertencia de 1823, pero no parece haber motivo para creer que se consideraba sentando máximas de conducta para un futuro largo; y la historia de la Doctrina Monroe es la historia de una evolución interesante, tanto en el campo de las ideas como en el de la opinión pública.

El mensaje de 1823 fue, sin duda, popular en los Estados Unidos; produjo contemporáneamente una impresión muy considerable. Pero vale la pena observar que en los años que siguieron a su enunciación se puso de manifiesto, por parte tanto de la rama legislativa como de la ejecutiva del gobierno, una renuencia muy clara a traducir sus frases generales a términos más concretos, y especialmente a todo

compromiso obligatorio con respecto a los Estados de la América latina. Esta renuencia es comprensible y está completamente de acuerdo con las tradiciones generales de nuestra política exterior; nada más característico de la diplomacia de los Estados Unidos que su aversión general a los compromisos contractuales de largo alcance. Pero eso demuestra algo menos que un entusiasmo sin condiciones por la causa de las nuevas repúblicas y no se puede decir que la declaración de Monroe fue seguida por relaciones políticas muy íntimas con las naciones del Nuevo Mundo. No hubo mucho entusiasmo por la representación de los Estados Unidos en el Congreso de Panamá; en realidad, era posible hacer de ello una cuestión de disputa partidista y poner en tela de juicio la prudencia del mensaje de tan poco tiempo antes; y después de 1826 transcurrió un periodo considerable en el que no se oyó decir casi nada de la declaración de 1823. Pueden encontrarse apelaciones ocasionales a su sabiduría, pero poco que se pueda considerar como una prueba de que había sido asimilada por la mayoría de la opinión pública norteamericana.

Es necesario acreditar al presidente James K. Polk el mérito de haber resucitado el mensaje de Monroe y colocado en el primer plano de las grandes controversias diplomáticas. Esto no significa que la idea de esa resurrección fuera necesariamente una idea original suya; al contrario, las referencias al mensaje se hacen más frecuentes en 1842 y 1843 que en los años anteriores; los problemas de Texas y Oregón se relacionaban con importantes intereses concretos que podían ser defendidos en función de la doctrina continental; Polk no tomó del aire la idea de volver a enunciar la declaración. Sin embargo, hay una gran diferencia entre las declaraciones ocasionales de los miembros del Congreso y la declaración de un presidente de los Estados Unidos; y no puede caber la menor duda de que el mensaje del 2 de diciembre de 1845 fue un paso vital en la evolución de la Doctrina Monroe. Parece extraño que un jefe del poder ejecutivo tan prosaico como Polk, de mentalidad tan inflexible y estrecha, fuese responsable de un paso importante en la evolución de una idea; hay quienes han tratado de atribuir el mérito del mensaje a Buchanan, inteligencia más sutil y personalidad menos enérgica; pero se recordará que Polk ya se había expresado en esencialmente los mismos términos del mensaje en abril de 1844, y por lo tanto parece justo que se le conceda la paternidad de la declaración de 1845 y se lo recuerde como una figura destacada en la historia del gran principio de acción que hemos estado examinando.

Había una cosa, sin embargo, que no podía hacer Polk. No podía, en una época de mezquino partidismo y con su personalidad que estaba lejos de ser imponente, conseguir la popularidad general para su nueva enunciación política. La declaración de Monroe se convirtió en un tema de discusión partidista, y en tanto que los demócratas acogían con aclamaciones los principios de 1823, los *whigs* mante-

nían una indiferencia altanera con respecto a lo que a veces estaban dispuestos a calificar como mera demagogia. Como suele suceder en esos casos, la oposición encontró una base intelectual para su punto de vista, y ésta fue expuesta claramente, si no por un *whig*, sí por un adversario del Presidente, el descontento demócrata Calhoun. La tesis expuesta era sencilla y atrayente: ¿Por qué ligar la política exterior de los Estados Unidos con una abstracción? ¿Por qué enunciar una teoría general? ¿Por qué no permitir que un oportunismo sensato guiase la política exterior norteamericana? Había mucho que decir en favor de esta proposición, y los *whigs*, cuando subieron al poder y cuando tuvieron que hacer frente a la delicada cuestión de la comunicación a través del istmo y el antagonismo de los intereses británicos y norteamericanos en la América Central, no basaron su política en una apelación al dogma, sino en un tratado que reconocía la sabiduría de los principios de 1823, pero no los mencionaba. Durante los primeros años de la década de 1850 y quizás un poco más tarde, existió una fuerte corriente de sentimiento contra la cristalización del mensaje de Monroe en una máxima fija de política exterior, y este sentimiento se reflejó con frecuencia en los debates del Congreso.

En una democracia, las generalizaciones sencillas y amplias que apelan a sentimientos y prejuicios profundamente arraigados están llamadas a ejercer una influencia considerable en la política; es más fácil generalizar que analizar, y se debe conceder, además, que las fórmulas de 1823 y 1845 no solo expresaban el sentimiento sino también, en un grado importante, los intereses nacionales de los Estados Unidos. La adhesión a la Doctrina aumentaba; la palabra "doctrina" misma comenzaba a aparecer; y cuando los republicanos subieron al poder en 1861, Seward, el hombre que en 1855 había manifestado sus dudas con respecto a la sensatez del monroísmo, se apresuró a apelar al nombre de Monroe cuando España volvió a ocupar la isla de Santo Domingo. Si hizo eso no fue porque se podía esperar mucho de la doctrina para intimidar a España, sino porque, siendo como era un político incomparable, se daba cuenta de que sobre la base de los principios de 1823 se podía conmover fuertemente el sentimiento nacional. No puede haber duda alguna con respecto a la exactitud de este juicio, pues en el periodo de la guerra civil, cuando la invasión francesa de México puso a prueba de la manera más notable la lealtad del pueblo de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe, la efusión de sentimiento fue extraordinaria y se manifestó en innumerables discursos y artículos y en el famoso proyecto de resolución de Davis en la Cámara de Representantes.

Cuando terminó la guerra y el gobierno de los Estados Unidos quedó en libertad de acción, la marea de la opinión ascendió todavía más; hombres como el general Grant y el general Schuyler eran ardientes partidarios de la intervención en México; el Presidente

mismo compartía en un grado considerable su belicosidad, y aunque Seward nunca mencionó la Doctrina Monroe por su nombre en su correspondencia con el gobierno francés, apeló constantemente a su espíritu en la hábil serie de notas diplomáticas con que contribuyó a persuadir a los franceses para que abandonaran al desdichado Maximiliano, el emperador muñeco, a merced de las fuerzas de Benito Juárez. De este gran episodio salieron los principios de 1823 convertidos claramente en un dogma no partidario, sino nacional, y durante casi medio siglo después de 1865 la gran mayoría de la opinión pública de los Estados Unidos se unió detrás de las máximas de Monroe. Hombres serios como John A. Kasson comenzaron a hablar de esas máximas en términos no exentos de una especie de nacionalismo místico; los miembros del Congreso las encontraban útiles para conseguir que el sentimiento del pueblo norteamericano apoyase el movimiento en favor de un canal controlado por los Estados Unidos; Grover Cleveland descubrió, muy notablemente, que hacían necesario que fuera sometida al arbitraje una disputa entre Gran Bretaña y Venezuela; Andrew D. White, adecuadamente aleccionado por Alfred Thayer Mahan, sacó la conclusión de que no podían ser sometidas ni siquiera a la investigación internacional más delicada; y una serie de presidentes y secretarios de Estado enunció la teoría, sugerida por Polk pero reiterada continuamente desde la época de Grant, de que los intereses de los Estados Unidos exigían que ningún territorio del Nuevo Mundo fuese transferido de una potencia europea a otra, o de una potencia americana a una europea. Cada una de estas interpretaciones de la Doctrina encontraron un apoyo extenso, en realidad casi unánime, en la opinión pública de los Estados Unidos; ninguna fue refutada con buen éxito o reprimida; y el creciente poderío del pueblo norteamericano y sus intereses cada vez más amplios se reflejaban en la evolución de los principios de 1823 y en su popularidad casi general. Antes de examinar la nueva evolución de la Doctrina en el siglo xx convendrá investigar su eficacia práctica en el periodo anterior. ¿Impidió la Doctrina la conquista de los Estados de la América latina por parte de Europa?

La respuesta a esta pregunta debe ser, a mi juicio, negativa, acaso negativa con salvedades, pero de todos modos negativa. No puede caber duda alguna, por ejemplo, de que el mensaje de Monroe en 1823 estaba dirigido contra un peligro ilusorio. Nunca hubo un propósito fijo de reconquistar las colonias españolas. El asunto ni siquiera llegó a ser el tema de una discusión diplomática importante. Eliminemos de una vez por todas de nuestra mente cualquier otra idea. En el periodo desde 1823 hasta la guerra civil, la Doctrina ejerció influencia, pero de modo alguno una influencia dominante. No impidió que los británicos se apoderaran de las islas Falklands (Malvinas); no impidió la expansión de la jurisdicción británica en Belice; y en la disputa entre Gran Bretaña y los Estados Unidos con

respecto a la América Central en la década de 1850 fue citada ineficazmente en las discusiones diplomáticas. El arma diplomática más eficaz del arsenal de los Estados Unidos era el Tratado Clayton-Bulwer, no el mensaje de Monroe; solamente en el país suscitaba la Doctrina interés en la opinión pública. En el caso de Maximiliano, el papel asignado a los principios de 1823 era más importante; el espíritu de esos principios, si no su letra, estaba constantemente presente en los despachos de Seward; y el conocimiento del sentimiento de los Estados Unidos con respecto a la Doctrina fue un factor que contribuyó a la retirada final de los franceses de México. Pero no fue el único factor, y, para repetir un juicio ya expuesto, no parece improbable que el emperador Luis Napoleón habría abandonado por otras razones y de todos modos a su protegido.

En el periodo desde 1865 hasta la Primera Guerra Mundial, la influencia de la Doctrina fue real, pero se la puede exagerar fácilmente. Fue atinado, por ejemplo, enunciar el principio de la no transferencia, y es probable que los señores del mar alemanes hubieran podido obtener el consentimiento del Foreign Office para sus deseos, frecuentemente expresados, de instalar bases en el Caribe y la América del Sur si no hubiera sido evidente que cualquier proyecto de esa clase habría tropezado con la enérgica oposición de los Estados Unidos. Pero debemos desechar la idea de que el primer Reich meditaba planes de dominio ambiciosos, y concretamente que meditaba tales planes con respecto a Venezuela en 1902-1903; también en este caso se trata de una leyenda más bien que de una realidad. Ningún proyecto de conquista con respecto a país latinoamericano alguno se puede descubrir en esa época; las energías colonizadoras y los instintos adquisitivos de las grandes potencias eran satisfechos en el África y Asia. Gran Bretaña, fácilmente la potencia dominante de la época, tenía cada vez más en cuenta los prejuicios de los Estados Unidos; nunca muy excitado por el asunto de los límites de la Guayana, el gobierno británico se inclinó ante la opinión norteamericana y consintió en el arbitraje; y la decisión arbitral eliminó a los británicos de la desembocadura del Orinoco y dio a Venezuela considerables territorios en la cuenca del Cuyuni. Una vez más, en la cuestión del canal, el Foreign Office se inclinó ante la presión de los Estados Unidos, y el Tratado Hay-Pauncefote de 1901 concedió a éstos el dominio de la carretera a través del istmo. En las discusiones sobre esta cuestión, la Doctrina Monroe no había desempeñado un papel muy eficaz en los debates diplomáticos, según descubrió el señor Frelinghuysen, pero sí en la integración de la opinión norteamericana. De todos modos, en un asunto importante, la influencia europea fue excluida de este continente.

Y en relación con estos y otros episodios se destaca un hecho importante. Durante el siglo XIX y comienzos del XX, los Estados Unidos eran, en cuanto al poderío físico, muy inferiores a Gran Bre-

taña. Su marina de guerra era pequeña en 1823; pequeña, en la década de 1850, cuando se produjo el antagonismo en la América Central; pequeña, en comparación, en 1895, cuando la cuestión de los límites de la Guayana agitaba a la opinión norteamericana. En la posición británica había un punto débil: el largo flanco expuesto de Canadá, y esto habría sido importante en tiempo de guerra. ¿Pero fue el temor a las consecuencias lo que hizo que Gran Bretaña cediese ante los Estados Unidos? ¿O fueron más bien otros factores: el inmenso interés económico británico en la prosperidad de este país, la variedad y extensión de los compromisos británicos en otras partes del mundo, las oportunidades para la expansión en Asia y África a que ya hemos aludido? ¿No se pudo deber también, en parte, al progreso económico y político considerable que habían realizado muchos de los Estados del Nuevo Mundo? ¿Y en parte a las dificultades técnicas que implicaban las operaciones militares y navales en gran escala contra las repúblicas del sur? No podemos responder a esas preguntas puesto que implican problemas de carácter delicado, pero sí podemos y debemos decir que no existe la menor prueba de un propósito auténticamente agresivo por parte de los británicos en América durante el largo período transcurrido desde 1852 hasta el estallido de la gran guerra en 1914. No es necesario decir que no ha habido ninguno desde entonces.

No es posible hablar de Francia y Alemania en exactamente los mismos términos. Francia se aprovechó evidentemente de la guerra civil para realizar una política ambiciosa en México, enemistosa para los intereses de los Estados Unidos. El Ministerio de Relaciones Exteriores alemán llevó a cabo una política correcta e inclusive cautelosa, en general, durante los años que precedieron a la Primera Guerra Mundial; pero en ningún país se manifestó de manera más violenta la oposición a la Doctrina Monroe; y en ninguno, las autoridades navales eran tan decididamente hostiles. Es posible que una victoria alemana en la Primera Guerra Mundial, acompañada por el derrumbamiento de la flota británica, hubiera expuesto al Nuevo Mundo a un peligro grave, pero evitó ese peligro el triunfo de los Aliados. Durante el primer siglo de su historia, al menos, puede dudarse muy bien de que los principios de 1823 constituyeran un factor decisivo en la protección de las libertades de los Estados americanos.

Pero volvamos a la reseña de la posterior evolución de la Doctrina en el siglo xx. Una interpretación de ella alcanzó gran boga y luego decayó en el período entre 1904 y 1933. Me refiero, por supuesto, al corolario de Roosevelt. Es fácil comprender por qué surgió ese corolario. Sin duda, la población de los Estados Unidos se iba haciendo más sensible a las intervenciones europeas en el Nuevo Mundo al final del siglo xix y el comienzo del xx. El gobierno de Roosevelt, en su primer año de ejercicio del poder, no preveía

que el bloqueo de Venezuela, el castigo del desagradable Castro, provocaría resentimiento en los Estados Unidos; a pesar de las posteriores fantasías del Presidente sobre el asunto es evidente que la intensa reacción ante la actividad alemana sorprendió a las autoridades. Pero la reacción *era* intensa fuera de duda, y era una tesis razonable que si los Estados Unidos no debían permitir la coerción europea de Estados americanos podían verse obligados a tomar medidas para impedir esa coerción. Fomentaban esta idea más de un publicista y estadista europeos, particularmente los de Gran Bretaña, y le daba mayor ímpetu el estado de ánimo de la época. Los Estados Unidos, en la primera década del siglo, habían abrigado sueños de expansión colonial, de lo que sus enemigos describían lisa y llanamente como "imperialismo"; la dirección de otros pueblos menos competentes y más sencillos parecía atraer a muchos miembros de esa generación, y seducía realmente a Theodore Roosevellt mismo. Habían tomado a su cargo el progreso de las Filipinas, se habían dedicado a beneficiar a los prolíficos habitantes de Puerto Rico; al retirarse de Cuba dejó en la enmienda Platt una base legal para un nuevo manejo paternal de los asuntos de la república recién nacida. ¿Qué más natural, por lo tanto, que los norteamericanos, que contemplaban con complacencia y orgullo las medidas que acabamos de mencionar, consideraran fácil proponer un nuevo ejercicio del espíritu renovador y adujeran en su apoyo la gran tradición de la Doctrina Monroe?

Las líneas que preceden no están escritas con espíritu de censura ni burla. Ningún hombre sincero puede contemplar los acontecimientos de comienzos del siglo o estudiar la influencia de los Estados Unidos sobre los pueblos que, de un modo u otro, quedaron bajo su dominio sin advertir muchas cosas buenas en ello. El mejoramiento de la suerte de quienes estaban bajo su tutela desempeñó siempre un papel en el colonialismo de los Estados Unidos; y la dirección del esfuerzo nacional fue siempre hacia una mayor autonomía y libertad para los pueblos dominados. No se puede negar este hecho elemental. Además, se puede alegar, con alguna lógica, que de las intervenciones de los Estados Unidos se derivaban verdaderas ventajas; en países como Haití, Santo Domingo y Nicaragua, la causa de la estabilidad política fue promovida innegablemente por la acción coercitiva de los Estados Unidos. En cada uno de esos casos, la existencia de una guardia civil, producto del régimen norteamericano, había hecho menos probable la revolución, aunque no había contribuido a hacer al gobierno verdaderamente popular. Es cierto que la perspectiva no es de modo alguno muy larga: los marinos de los Estados Unidos se retiraron de Nicaragua solo en 1932, y de la República Dominicana, en 1924, pero la paz relativa de esos países desde entonces es, no obstante, sugestiva. Tampoco es posible negar que mejoras públicas, si no en una escala grandiosa al menos im-

portante, han seguido inmediatamente a las ocupaciones norteamericanas.

Sin embargo, el pueblo de los Estados Unidos nunca respondió con entusiasmo a la idea de una tutela general de las repúblicas latinoamericanas. La política dominicana de Theodore Roosevelt encontró mucha oposición por parte de los demócratas; era una política del gobierno y no una política nacional. Bajo el secretario Knox, cuyo tacto era todo menos sutil, les parecía a muchos que se relacionaba con ambiciosos planes financieros, y la expresión "diplomacia del dólar" tenía algo de difamatorio; bajo Woodrow Wilson parecía patente y flagrantemente incompatible con las elevadas declaraciones del Presidente y con la moderación y la paciencia que los Estados Unidos mostraron al hacer frente al problema de México. Fue censurada por Warren Harding en la campaña de 1920; el hecho de que las intervenciones wilsonianas siguieran la tradición de Roosevelt-Knox no impidió los ataques partidistas contra ellas; y en 1927, cuando el gobierno de Coolidge intervino imprudentemente en Nicaragua, los demócratas, que eran entonces los desalojados del poder, se lanzaron de buena gana al ataque. Siempre ha sido políticamente posible, si no provechoso, criticar esas diversas manifestaciones del "imperialismo" de los Estados Unidos, como las han llamado invariablemente sus críticos.

Además, la tendencia de la opinión desde la década de 1920 era en la dirección no intervencionista. En la mentalidad popular, las intervenciones se habían relacionado con las maquinaciones de financieros perversos; y en los años de la depresión y del incumplimiento de tantos préstamos concedidos en la década de 1920 se produjo una especie de reacción contra la exportación de capitales que se reflejó en las tendencias de la política exterior. Era evidente, además, que la intervención en los asuntos de los Estados latinoamericanos era contemplada con resentimiento general por nuestros vecinos del sur; y aunque no se podía demostrar matemáticamente que una política de no intervención habría dado como resultado directo el aumento del intercambio comercial, existía la opinión muy difundida de que las buenas relaciones políticas eran las mejores bases para la colaboración económica. Tampoco se podía afirmar que la intervención de los Estados Unidos era una condición *necesaria* para el progreso de nuestros vecinos. Había hecho bien, en ciertos aspectos, pero Estados como Venezuela y Colombia progresaban sin el beneficio del gobierno de los marinos de los Estados Unidos; y Nicaragua, después de dos periodos de intervención policial norteamericana, no había progresado más que Guatemala, que había escapado a esa clase de atenciones. Consideraciones como éstas tienen peso, y es un hecho de muy grande importancia que la renuncia por parte del gobierno de Franklin D. Roosevelt al derecho de intervención, primeramente en Montevideo, y en términos todavía más explícitos en Buenos Aires

en 1936, consiguió la aprobación virtualmente unánime de los miembros del Senado de los Estados Unidos. En verdad, nada partidista había en el abandono del corolario de Roosevelt. El senador Borah prestó su poderosa influencia al movimiento en el momento de la ratificación del Pacto Kellogg; el memorándum de Clark se redactó en los últimos días del gobierno de Coolidge; el gobierno de Hoover lo dio a conocer al mundo. Republicanos y demócratas igualmente suscribieron la política del buen vecino y la separación de la Doctrina Monroe de la política de intervención.

Pero si la población de los Estados Unidos y su gobierno habían repudiado ya en 1933 el corolario de Roosevelt, seguían siendo fieles a los principios fundamentales de la Doctrina. Durante unos pocos años, años en que las nubes de la guerra no hacían más que acumularse y todavía no se cernían pesadamente sobre el mundo, los principios de 1823 parecían haber caído en un desuso innocuo, y en 1937, el senador Pittman, entonces presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, pudo declararlos anticuados. Pero antes que pasara mucho tiempo se produjo un cambio brusco; en 1938, Cordell Hull reiteró los principios fundamentales del monroísmo en la Conferencia de Lima, y repitió sus palabras Alfred M. Landon, el jefe titular del Partido Republicano en esa época. La adhesión del presidente de Canadá a la Doctrina en ese mismo año no fue recusada en ninguna parte, según mis noticias. En 1940 habían avanzado más las cosas. En la Conferencia de La Habana se confirmó solemnemente el principio de la no transferencia en una reunión de todos los Estados del Nuevo Mundo, y la solidaridad de las repúblicas del Occidente se afirmó con la enunciación de la famosa declaración de que una agresión contra una de ellas sería considerada como una agresión contra todas. El Congreso se decidió por una abrumadora mayoría de votos en favor de la primera de esas dos declaraciones. Y en ese mismo año de 1940, la colonia danesa de Groenlandia fue puesta dentro de la esfera de acción del pronunciamiento de Monroe. Esas diversas medidas constituían la indicación más clara de la lealtad de los norteamericanos a los principios de 1823.

Pero no se debe sostener, sin embargo, que en todas las épocas de su historia el pueblo de los Estados Unidos ha luchado por el mantenimiento del monroísmo. El lenguaje cauteloso de Adams en su réplica a Salazar en 1824 hace por lo menos dudoso que el gobierno de Monroe mismo había estado dispuesto a convertir en una acción bélica las palabras audaces del mensaje de 1823. El gobierno de Polk llegó a una transacción con respecto a la cuestión de Oregón. La idea de que el gobierno de Theodore Roosevelt obligó a los alemanes a renunciar a sus propósitos demasiado ambiciosos contra Venezuela en 1902-1903 no es ya más que una leyenda desacreditada. Este país podía haber ido a la guerra con motivo de la

cuestión de México en 1865-1867 si no hubiera sido por la prudente moderación y la mezcla de cautela y firmeza de un gran secretario de Estado. Si en 1895 el gobierno británico hubiera insistido en su primera negativa a someter al arbitraje la cuestión de los límites de la Guayana, el gobierno de Cleveland habría tenido que seguir, indudablemente, las líneas trazadas en el mensaje del 17 de diciembre de 1895, lo que podía haber llevado a una acción armada. Pero la cuestión mexicana y la crisis de Venezuela en 1895 fueron, en realidad, resueltas sin guerra. En el siglo xx no se desafió directamente a la Doctrina durante largo tiempo. Pero el pueblo de los Estados Unidos puso más de una vez de manifiesto su devoción a los principios de 1823, y cuando el peligro pareció mayor, el apoyo popular al dogma fue más vigoroso. No cabe duda de la tendencia de la opinión pública norteamericana en 1940 y 1941.

La Segunda Guerra Mundial marcó un paso importante en la evolución del monroísmo. Sin duda, como ya se ha dicho, son muchos los norteamericanos que siguen insistiendo en el carácter unilateral de la declaración del Presidente. Sin duda, es un hecho incontrovertible (y que no se debe soslayar) que la defensa de las repúblicas del mundo libre depende, en lo que concierne al ataque físico real, del poderío y la resolución de los Estados Unidos de América. Sin embargo, desde 1940 y 1941 ha sucedido algo importante. El cambio de énfasis es evidente. Al parecer, se ha asimilado el hecho de que la expresión "la Doctrina Monroe" contiene para los latinoamericanos una sugestión no demasiado sutil de hegemonía, que despierta recuerdos no todos favorables para los Estados Unidos, y que es más prudente y conveniente hablar y actuar como si estuviera implicado un interés común, en lo que concierne al resto de América, más bien que como si esta nación fuera la dueña de los dos continentes. Esto no implica de modo alguno que los principios de 1823 estén anticuados; si las repúblicas del Nuevo Mundo corrieran un peligro físico proveniente del Viejo Mundo, el pueblo de los Estados Unidos apoyaría, sin duda, como ha apoyado en el pasado, el dogma de Monroe. Sin embargo, daría por sentado sensatamente que la acción, si fuera posible, sería un asunto de consulta y de acuerdo comunes más bien que de los Estados Unidos solamente.

Pero al peligro de una invasión real, en el mundo de 1955, se lo puede considerar remoto; los factores estratégicos de esta época indican que, si se produjera una tercera guerra mundial, los campos de acción principales estarían en el hemisferio septentrional más bien que en el meridional, en Europa, Asia y quizás en el Polo más bien que en la América latina. La cuestión realmente seria de la actualidad es la de cómo hacer frente a la posible penetración de los ideales totalitarios en los Estados del Nuevo Mundo. Al plantear esta cuestión se debe hacer hincapié en que no hay prueba alguna de que en 1823 Monroe se propusiera insistir en que la organización política

de las repúblicas americanas fuera precisamente como la nuestra. Examinemos su posición en este asunto.

El mensaje de 1823 decía: "El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente diferente . . . del de América. Esta diferencia proviene de la que existe en sus gobiernos respectivos . . . Debemos, por lo tanto, a la sinceridad y a las amistosas relaciones existentes entre los Estados Unidos y esas potencias declarar que consideraríamos cualquier tentativa por su parte de extender su sistema a lugar alguno de este hemisferio peligrosa para nuestra paz y seguridad." ¿Qué significaban exactamente estas frases? ¿Implicaban oposición a la monarquía? ¿O solamente connotaban hostilidad al sistema de la Santa Alianza y al dogma de la intervención para el mantenimiento de la legitimidad? En favor del último punto de vista, vale la pena señalar que en 1822 los Estados Unidos habían reconocido al imperio mexicano de Iturbide, y que poco después de la declaración presidencial reconocieron el sistema del Brasil. Estos hechos indican que la oposición al sistema monárquico no era incondicional en las mentes de Adams y Monroe. Sin duda, a las formas monárquicas se las consideraba inferiores a las republicanas, pero eran, al parecer, particularmente odiosas solo cuando implicaban un vínculo entre un Estado del Nuevo Mundo y otro del Viejo Mundo. En otras circunstancias quizás se las podía tolerar, pero en estos casos particulares solo se las podía considerar peligrosas para la paz y la seguridad de los Estados Unidos.

Ahora bien, ésta es una distinción que merece ser tenida en cuenta al presente. Los Estados Unidos no han adoptado la actitud, en sus relaciones con los gobiernos latinoamericanos, de que para conseguir el favor o la amistad de los norteamericanos éstos deben regirse por un sistema de gobierno análogo. A los norteamericanos no les gustan las revoluciones, excepto las revoluciones remotas en el tiempo, como la suya; pero, en general, los Estados Unidos no han negado su reconocimiento a regímenes que han llegado al poder mediante la violencia y no han preguntado si los gobernantes de las repúblicas del sur observaban las disposiciones de sus Constituciones. Han tratado con dictadores tan crueles como Estrada Cabrera en Guatemala y Gómez en Venezuela; les dio la bienvenida en el Congreso de Lima de 1938 el general Benavides, cuyo régimen era algo menos que democrático en el sentido norteamericano; no desaprobaron —al contrario, aprobaron— el llamado estado corporativo que implantó en el Brasil el general Getulio Vargas. Si pidieran a sus vecinos del sur que sean gobernados exactamente como son gobernados ellos, los Estados Unidos encontrarían difícil, si no imposible, la cooperación con aquéllos.

Por otra parte, parece evidente que el establecimiento en algún Estado latinoamericano de un régimen saturado de comunismo o que realiza su política de acuerdo con los propósitos del Kremlin no sería

contemplado con entusiasmo, ni siquiera con tolerancia, en los Estados Unidos. El ejemplo de Guatemala, donde existió un régimen así hace unos pocos años, constituye un ejemplo del problema. Es posible que tal gobierno no se mantuviera mucho tiempo en el poder, que se produjera una reacción natural, como parece haber sucedido en ese caso. Es posible que el peligro del establecimiento de un nuevo foco de actividad rusa en este lado del Atlántico pueda ser, y a veces es, exagerado. Pero no puede caber duda de que la opinión pública de los Estados Unidos tomaría ese peligro muy en serio y se plantearía la cuestión de las medidas que habría que adoptar para contrarrestarlo. ¿Cuáles son esas medidas?

Antes de responder a esta pregunta, resultaría conveniente examinar los diversos elementos que pueden contribuir al posible buen éxito o al fracaso completo de los propósitos rusos de extender la influencia comunista a este continente. En la América latina, lo mismo que en otras partes, el Kremlin cuenta con dos temas destinados a ejercer algún efecto. Puede explotar el difundido temor a la dominación de los Estados Unidos y ejecutar variaciones con respecto a la cuestión del "imperialismo norteamericano". Puede, en segundo lugar, señalar la necesidad de un cambio social, explotar la necesidad que existe en algunas repúblicas latinoamericanas de una "reforma agraria" (arma útil, como se ha demostrado en el caso de China), y puede tratar de penetrar en el creciente movimiento sindicalista y utilizarlo para sus propios fines. Estos diversos recursos quizá signifiquen muy bien dificultades en el futuro, y apenas pueden dejar de ser, por lo menos, perturbadores. Pero hay otro aspecto del asunto. En la época presente, la mayoría de los Estados de la América latina y todos los Estados de la zona del Caribe dependen de los Estados Unidos tanto en el campo del comercio como en el sentido de que esperan una importación considerable de capital estadounidense, por supuesto de acuerdo con sus propias condiciones. La formación de regímenes antagónicos a los Estados Unidos queda limitada por este hecho importante. Además, la influencia de la Iglesia Católica pesará, podemos estar seguros de ello, en la balanza en contra del comunismo. Aunque todos los Estados de la América latina son por lo menos nominalmente católicos, el papel de la Iglesia varía considerablemente. Pero en los Estados más grandes e importantes constituye un factor considerable que no puede ser menospreciado. En tercer lugar, en general, la clase militar, que ha desempeñado un papel importante en la evolución de la América latina y que, en realidad, domina con frecuencia en los gobiernos latinoamericanos, no es probable que se ponga del lado del comunismo. Es arriesgado juzgar los hechos contemporáneos, pero la caída del régimen procomunista del presidente Arbenz en Guatemala puede haberse debido, en parte, a que los militares se indispusieron con él por el aparente propósito de los comunistas de organizar un ejército privado propio. En todo

caso, no es probable que el general latinoamericano sea partidario de los comunistas, especialmente cuando tiene algún fin interesado. Es más probable que represente una reacción semitotalitaria, como en el caso de la Argentina, o una tendencia conservadora y antidemocrática, como ha sucedido recientemente en Venezuela. En cuarto lugar, las fuerzas morales están, en parte, del lado del anticomunismo. Los debates en la Asamblea de las Naciones Unidas (desaprobados por los nacionalistas faltos de perspicacia de este país) han revelado la duplicidad, el egoísmo y las ambiciones siniestras del Kremlin. Han contribuido a alinear a los Estados del Nuevo Mundo contra el coloso soviético y a hacer los gobiernos comunistas menos probables en este continente.

Finalmente, en la breve perspectiva con que contamos desde 1945 (breve en cuanto a la manera como contempla el historiador los acontecimientos humanos), parece caber poca duda de que el comunismo ha estado en retirada en la América latina desde el final de la guerra. Prosperó, naturalmente, durante el periodo en que la Unión Soviética estuvo asociada con los Estados americanos en la lucha contra Hitler. Mostró muchas señales de vitalidad en el periodo que siguió inmediatamente y conquistó una fuerza notable entre los gremios obreros. Pero en la actualidad la situación no es de modo alguno tan amenazadora. En ningún Estado de la América latina está en el poder un gobierno al que se pueda describir como amigo del Kremlin. En por lo menos once de los veinte Estados que constituyen la galaxia latinoamericana, el partido ha sido declarado ilegal, y esto incluye a países tan importantes como el Brasil, Chile, Cuba, México y el Perú. Por lo menos cuatro Estados, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, no mantienen relaciones diplomáticas con Moscú. La influencia de los comunistas en los gremios obreros está disminuyendo claramente. Es cierto que las condiciones sociales en las que medra el comunismo no han sido de ningún modo eliminadas. Pero, en vista de la situación actual, es posible creer que o bien se mantendrá durante algún tiempo un *statu quo* con frecuencia desagradable, o bien los planes de reforma, como los que se están poniendo en práctica en Bolivia y Costa Rica, disminuirán el peligro de subversión.

Pero se mantiene la pregunta: ¿Qué pueden hacer los Estados Unidos para conjurar el posible peligro de que en este lado del Atlántico el comunismo se imponga en las repúblicas del sur? No pueden, de acuerdo con los convenios de Montevideo y Buenos Aires, esperar intervenir por la fuerza de las armas, y, aunque los tratados son violados a veces, uno puede imaginarse muy bien con qué resentimiento sería recibida en la América latina una violación de esos compromisos particulares. No tienen muchas probabilidades de convencer a los Estados hermanos para que realicen una intervención colectiva; en realidad, la idea de la intervención colectiva fue desechada

específicamente en la Conferencia de Bogotá. En 1948, en la Conferencia de ministros de Relaciones Exteriores de 1951, y en la Conferencia de Caracas de 1954, el apoyo a la actitud de los Estados Unidos con respecto al comunismo fue principalmente verbal. Pero hay otros recursos, además de la acción colectiva. Los Estados Unidos podrían ejercer una poderosa presión económica, quizás en muchos casos decisiva, si decidieran imponer un embargo al comercio. Podrían (como hicieron, al parecer, en el caso de Guatemala) facilitar el envío de armas a los vecinos de un Estado de orientación comunista y reprimir así cualquier empresa ambiciosa que tuviera en vista ese Estado, y podrían invocar la maquinaria ideada en Río si se producía alguna agresión real. Podrían (cosas como ésa suceden en este mundo) tratar de socavar la influencia de las fuerzas militares de cuyo apoyo depende ese gobierno malquisto. Ninguna de estas medidas sería contemplada con entusiasmo por sus vecinos meridionales. Quizás el mejor sistema de todos es el preventivo; es decir, fortalecer las economías latinoamericanas y apoyar a gobiernos como los actuales de Figueres en Costa Rica y de Paz Estensoro en Bolivia, los cuales, aunque de espíritu reformista, no son de modo alguno de índole comunista. Pero no es la tarea del historiador prescribir planes de acción para el futuro, y probablemente no hay un plan de acción único que pueda o deba ser seguido. Las medidas que se tomen deben variar de acuerdo con la inminencia y la escala del peligro y la actitud de los otros Estados americanos.

¿Adónde nos llevan, por lo tanto, estas reflexiones? ¿Cuál es la palabra final en un libro como éste sobre el mensaje de Monroe? Hasta cierto punto, la Doctrina Monroe, o por lo menos la referencia verbal a la Doctrina Monroe, es probable que aparezca en el futuro con menos frecuencia que en el pasado. Un estadista prudente hablará cada vez más de la acción común y cada vez menos del mensaje de 1823. Es lamentable que en el reciente embrollo con respecto a Guatemala el secretario de Estado, Dulles, describiera la situación como "un desafío directo a la Doctrina Monroe" y declarara que "ningún miembro del pacto de Río de Janeiro renuncia a lo que la Carta de las Naciones Unidas llama el derecho inherente a la defensa propia; ese derecho está reservado". Al señor Dulles se le puede criticar muy bien por esas alusiones; sus declaraciones han sido, a veces, de un tono un poco agudamente nacionalista; pero después de él puede haber otros estadistas que, cuando llegue la ocasión, reflejen el mismo temperamento.

En su reciente libro *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, el profesor Arthur P. Whitaker, distinguido historiador norteamericano, ha sugerido que la idea americana, de la que el monroísmo es una expresión, ha quedado virtualmente anticuada. Es cierto que los continentes americanos no pueden ser tratados en la actualidad como la zona de interés principal para los Estados Unidos

en el campo de los asuntos mundiales. Pero las ideas son empecinadas; necesitan, como Carlos II de Inglaterra, "un tiempo irrazonable para morir". Hay que esperar, por lo tanto, que seguiremos oyendo el lenguaje de la solidaridad panamericana, que los norteamericanos seguirán sintiéndose nerviosos con respecto a la penetración en el Nuevo Mundo de doctrinas exóticas provenientes de Europa (al presente, de las oficinas del Kremlin), y que la integridad física de la zona cisatlántica y su protección contra la subversión seguirán siendo motivo de preocupación. El tiempo y el curso de los acontecimientos han alterado el campo de acción y quizás la pertinencia de la Doctrina Monroe, pero no se debe declarar extinta a esta idea proteica. Esto era lo que opinaba el senador Pittman en 1937, y se equivocaba. Los que emiten juicios análogos en 1955 pueden encontrarse con que los refute el tiempo. De esto solo puede ser juez el porvenir.

LA DOCTRINA MONROE ORIGINAL

Contenida en el mensaje del Presidente del 2 de diciembre de 1823

Por propuesta del Gobierno Imperial Ruso, hecha por medio del ministro del Emperador residente aquí, se han trasmitido plenos poderes e instrucciones al ministro de los Estados Unidos en San Petersburgo para que arregle, mediante negociación amistosa, los derechos e intereses respectivos de las dos naciones en la costa noroeste de este continente. Una propuesta análoga ha sido hecha por Su Majestad Imperial al Gobierno de Gran Bretaña, la que ha sido aceptada igualmente. El Gobierno de los Estados Unidos se ha sentido deseoso, mediante este procedimiento amistoso, de manifestar el gran valor que ha atribuido invariablemente a la amistad del Emperador y su afán de cultivar el mejor entendimiento con su gobierno. En las discusiones a que ha dado origen este interés y en los arreglos mediante los cuales pueden terminar, se ha juzgado apropiada la ocasión para afirmar como un principio en el que están implicados los derechos e intereses de Estados Unidos, que los continentes americanos, por la condición libre e independiente que han asumido y mantienen, no deben ser considerados en adelante como sujetos a la futura colonización por ninguna de las potencias europeas.

Se declaró al comienzo de la última sesión que entonces se hacía en España y Portugal un gran esfuerzo para mejorar la situación de la población de esos países, y que parecía que lo realizaban con extraordinaria moderación. Apenas es necesario observar que el resultado ha sido hasta ahora muy diferente del que entonces se anticipaba. De los acontecimientos en esa parte del mundo, con la que hemos tenido tanto intercambio y de la que derivamos nuestro origen, hemos sido siempre espectadores ansiosos e interesados. Los ciudadanos de los Estados Unidos abrigan los sentimientos más amistosos en favor de la libertad y la felicidad de sus semejantes en ese lado del Atlántico. En las guerras de las potencias europeas por cuestiones relacionadas con ellas mismas nunca hemos tomado parte alguna, ni está de acuerdo con nuestra política el hacerlo. Solo cuando nuestros

derechos son invadidos o seriamente amenazados, nos agravian los perjuicios o hacemos preparativos para nuestra defensa. Con los movimientos en este hemisferio tenemos necesariamente una relación más inmediata y por causas que deben ser obvias para todos los observadores cultos e imparciales. El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente diferente a este respecto del de América. Esta diferencia proviene de la que existe en sus gobiernos respectivos y a la defensa del nuestro, que ha sido conseguido con la pérdida de tanta sangre y riqueza, y madurado por la sabiduría de sus ciudadanos más cultos, y bajo el cual hemos gozado de una felicidad sin ejemplo, toda esta nación está consagrada. Debemos, por lo tanto, a la sinceridad y a las amistosas relaciones que existen entre los Estados Unidos y esas potencias declarar que consideraríamos cualquier tentativa por su parte de extender su sistema a lugar alguno de este hemisferio peligrosa para nuestra paz y seguridad. En las actuales colonias y dependencias de cualquier potencia europea no nos hemos inmiscuido y no nos inmiscuiremos. Pero con respecto a los gobiernos que han declarado su independencia y la han mantenido y cuya independencia nosotros, basándonos en una gran consideración y principios justos, hemos reconocido, no podríamos ver cualquier interposición con el propósito de oprimirlos, o de controlar de cualquier otra manera su destino, por cualquier potencia europea, de otro modo que como la manifestación de una disposición inamistosa con respecto a los Estados Unidos. En la guerra entre esos nuevos gobiernos y España declaramos nuestra neutralidad en el momento de su reconocimiento, y a esto nos hemos adherido y seguiremos adhiriéndonos, siempre que no se produzca un cambio que, a juicio de las autoridades competentes de este Gobierno, haga un cambio correspondiente, por parte de Estados Unidos, indispensable para su seguridad.

Los últimos acontecimientos en España y Portugal demostraron que Europa sigue todavía inestable. De este hecho importante no se puede aducir una prueba más fuerte que la de que las potencias aliadas hayan tenido que considerar conveniente, basándose en algún principio satisfactorio para ellas, intervenir por la fuerza en los asuntos internos de España. Hasta qué punto puede ser llevada tal intervención, de acuerdo con el mismo principio, es una cuestión en la que todas las potencias independientes cuyos gobiernos difieren de los de ellas están interesadas, inclusive las más remotas, y seguramente ninguna más que los Estados Unidos. Nuestra política con respecto a Europa, que fue adoptada en una etapa temprana de las guerras que durante tanto tiempo han agitado a esa parte del mundo, sigue siendo, no obstante, la misma, que consiste en no intervenir en los asuntos internos de ninguna de sus potencias; considerar al gobierno *de facto* como el gobierno legítimo para nosotros; cultivar relaciones amistosas con él y mantener esas relaciones mediante una política franca, firme y viril, satisfaciendo en todos los casos las recla-

maciones justas de cada potencia y no sometiéndonos a los daños que nos cause ninguna. Pero con respecto a esos continentes, las circunstancias son eminente y claramente diferentes. Es imposible que las potencias aliadas extiendan su sistema político a parte alguna de cualquiera de los dos continentes sin poner en peligro nuestra paz y felicidad; ni puede nadie creer que nuestros hermanos del sur, si se les deja obrar por su cuenta, lo adoptarían espontáneamente. Es igualmente imposible, por lo tanto, que nosotros contemplemos tal intervención en cualquier forma con indiferencia. Si tenemos en cuenta la fuerza y los recursos relativos de España y esos nuevos Gobiernos, y la distancia que los separa, tiene que hacerse evidente que ella no puede dominarlos. Sigue siendo la política natural de los Estados Unidos dejar que las partes actúen por su cuenta, con la esperanza de que las otras potencias hagan lo mismo.

NOTAS

Capítulo I

[1] *Thomas Paine, The Great Works of*, Nueva York, 1877, p. 24.
[2] *John Adams, Works of*, editadas por Charles Francis Adams. Boston, 1856, 10 vols., I, 200-01.
[3] *Ibid.*, II, 488-89.
[4] *Benjamin Franklin, Writings of*, reunidos y editados por A. H. Smyth, Nueva York, 1905-07, 10 vols., VII, 20.
[5] Malloy, William M., *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909*, Washington, 1910, 2 vols., I, 481.
[6] *J. Adams*, III, 316.
[7] *Journals of the Continental Congress*, Washington, 1904-34, 31 vols., XXIV, 394.
[8] *The American Secretaries of State and their Diplomacy*, editado por S. F. Bemis, Nueva York, 1927-29, 10 vols., I, 242-43.
[9] *James Monroe, Writings of*, editados por S. M. Hamilton, Nueva York, 1898-1903, 7 vols., I, 134.
[10] Guttridge, G. H., *David Hartley. An Advocate of Conciliation*, Berkeley, 1926, pp. 318-19.
[11] *American Historical Review*, VIII (1902-03), 728.
[12] *Alexander Hamilton, Works of*, editadas por H. C. Lodge, Nueva York, 1904, 12 vols., IX, 327.
[13] *Richard Henry Lee, Letters of*, editadas por J. C. Ballagh, Nueva York, 1911-14, 2 vols., II, 280.
[14] *Samuel Adams, Writings of*, editados por H. A. Cushing, Nueva York, 1904-08, 4 vols., IV, 281.
[15] Rowland, K. M., *Life of George Mason, 1725-92*, Nueva York, 1892, 2 vols., II, 47.
[16] *J. Adams*, VIII, 37.
[17] *Thomas Jefferson, Works of*, editadas por P. L. Ford, Nueva York, 1904-05, 12 vols., IV, 469.
[18] *Records of the Federal Convention*, editados por Max Farrand, New Haven, 1911, 3 vols., I, 492.
[19] *James Madison, Writings of*, editados por Gaillard Hunt, Nueva York, 1900-10, 9 vols., IV, 290 y 405.
[20] *George Washington, Life and Writings of*, editados por Jared Sparks, Nueva York, 1847-48, 12 vols., X, 108.
[21] *Jefferson, Works of*, I, 207.
[22] *Washington, Life and Writings of*, X, 331.
[23] *Jefferson, Works of*, IV, 6.
[24] *Thomas Jefferson, The Writings of*, Monticello Edition, Washington, 1903-04, 20 vols., VI, 333.
[25] *Jefferson, Works of*, VI, 145.
[26] *Madison, Writings of*, VI, 128.

[27] *Monroe, Writings of,* I, 257.
[28] *Hamilton, Writings of,* IV, 396-408.
[29] *Jefferson, Works of,* VI, 223.
[30] *Annals of Congress, 1789-1824,* Washington, 1834-56, 42 vols., IV, 17-18 y 138-39.
[31] RICHARDSON, JAMES D., *Messages of the Presidents, 1789-1897,* Washington, 1896, 10 vols., I, 222.
[32] *Ibid.,* p. 223.
[33] *Ibid.,* p. 311.
[34] *Jefferson, Works of,* VIII, 145.
[35] Para un resumen conveniente véase J. S. ROBERTSON, *Hispanic-American Relations with the United States,* Nueva York, 1923, pp. 14-25.
[36] *Annals of Congress,* XXIII, 428.
[37] Para una explicación completa de la opinión de Jefferson, véase T. R. SCHELLENBERG, *Jeffersonian Origins of the Monroe Doctrine. Hispanic American Historical Review,* XIV (1934), 1-32.
[38] *Jefferson, Works of,* IX, 431.
[39] *John Quincy Adams, Writings of,* editados por W. C. Ford, Nueva York, 1913-17, 7 vols., VII, 50-51.

CAPÍTULO II

[1] *John Quincy Adams, Memoirs of,* editadas por C. F. Adams, Filadelfia, 1874-77, 12 vols., IV, 438 s.
[2] *Ibid.,* V, 252 s.
[3] *Ibid.,* VI, 104.
[4] *Alaskan Boundary Tribunal Proceedings,* Senate Documents, 58th Congress, 2nd Session, Washington, 1904, 7 vols., II, 25.
[5] *Adams, Memoirs of,* VI, 163.
[6] *Alaskan Boundary Proceedings,* II, 52-56.
[7] *Ibid.,* 71 s.
[8] Para el texto de este convenio véase *Treaties and Conventions Concluded between the United States of America and other Powers since July 4, 1776,* Washington, 1889, pp. 931 ss.
[9] London, Public Record Office, F. O., France, vol. 305, nº 8 del 12 de enero de 1824.
[10] RUSH, RICHARD, *Memoranda of a Residence at the Court of London,* Filadelfia, 1845, p. 629.
[11] REDDAWAY, W. F., *The Monroe Doctrine,* 2ª ed., Nueva York, 1905, pp. 101 s.
[12] RICHARDSON, *Messages of the Presidents,* II, 193 s.
[13] Manuscritos de Monroe, Library of Congress, citado en W. A. MCCORKLE, *The Personal Genesis of the Monroe Doctrine,* Nueva York y Londres, 1923, p. 64.
[14] London, P.R.O., F.O., France, vol. 284, nº 29, 31 de marzo de 1823.
[15] London, P.R.O., F.O., 352, vol. 8. Documentos de Stratford Canning. Stratford Canning a George Canning.
[16] *Adams, Memoirs of,* VI, 152.
[17] *Ibid.*
[18] RUSH, *Court of London,* pp. 412 ss. El texto de la nota de Canning se encuentra en T. B. EDGINGTON, *The Monroe Doctrine,* Boston, 1905, pp. 7 ss.
[19] RUSH, *Court of London,* pp. 418 ss.
[20] *Albert Gallatin, Writings of,* editados por Henry Adams, Filadelfia, 1879, 3 vols., II, 271.
[21] *Ibid.*

[22] *Ibid.*, p. 272.
[23] Manuscritos de Monroe, Library of Congress.
[24] FORD, W. C., "John Quincy Adams and the Monroe Doctrine", I, en *American Historical Review*, (julio de 1902), VII, 685 s.
[25] *Op. cit.*, II, en *American Historical Review*, (octubre de 1902), VIII, 30 s.
[26] *Adams, Memoirs of*, VI, 190.
[27] *Ibid.*, p. 185. En la cita, el pronombre *him* ha sido sustituido por Adams por "el Presidente", para evitar la repetición de la última locución en la misma frase.
[28] *Ibid.*, p. 186.
[29] *Ibid.*, p. 177.
[30] *Ibid.*, p. 207.
[31] *Ibid.*
[32] *Ibid.*, p. 186.
[33] *Ibid.*, pp. 190 y 196.
[34] *Ibid.*, p. 179.
[35] *Ibid.*, p. 194.
[36] *Ibid.*, p. 195.
[37] *Ibid.*, pp. 197 s.
[38] *Ibid.*, p. 199.
[39] *Ibid.*, p. 202.
[40] *Ibid.*, p. 205.
[41] *Ibid.*, pp. 207 s.
[42] *Pennsylvania Magazine of History*, VI (1882), 358.
[43] Esta carta es citada completamente en el artículo de W. C. FORD, *A.H.R.*, (julio de 1902), VII, 685 s. Véase también *Monroe, Writings of*, VI, 323 ss.
[44] Para la carta de Jefferson véase *Writings of Thomas Jefferson*, (Memorial ed.), Washington, 1903, 20 vols., XV, 479-80.
[45] *Monroe, Writings of*, VI, 394.
[46] Véase el texto original y revisado de sus instrucciones a Rush en el artículo de W. C. FORD, "John Quincy Adams and the Monroe Doctrine", II, *A.H.R.*, (oct. de 1902), VIII, 33-38.
[47] *Ibid.*, p. 47.
[48] *Ibid.*, p. 38.
[49] *Adams, Memoirs of*, VI, 194.
[50] *Ibid.*, p. 201.
[51] *Ibid.*, p. 203.
[52] *Ibid.*, p. 209.
[53] Esta nota se publica completamente en "John Quincy Adams and the Monroe Doctrine" de W. C. FORD, II, en *A.H.R.*, (oct. de 1902), VII, 43 s.
[54] JEAN, COMTE DE VILLÈLE, *Mémoires et correspondance*, París, 1889-90, 5 vols., IV, 201.
[55] *Ibid.*, p. 188.
[56] Paris, Ministère des Affaires Etrangères, Correspondance Politique, Espagne, vol. 722, fol. 56, 9 de junio de 1823.
[57] *British and Foreign State Papers*, XI, 1823-24, 49-54. Reimpreso en *Monroe's Writings*, VI, 416-19.
[58] Paris, Aff. Etr., Corr. Pol., Angleterre, vol. 617, fol. 145, 5 de octubre de 1823. "Nous avons rappellé le seul vaisseau de guerre, le *Jean Bart*, que nous eussions dans les Antilles."
[59] Washington, State Department, Dispatches, France, vol. 22, nº 16, 29 de noviembre de 1823. "The French government is putting out of commission several of their ships of war, and have already discharged and are discharging numbers of their seamen."
[60] Paris, Aff. Etr., Corr. Pol., Espagne, vol. 724, fol. 147, 30 de octubre de 1823.
[61] Paris, Aff. Etr., Méms. et Docs., Amérique, vol. 39 y Paris, Archives

Nationales, Minist. de la Marine, BB4 405 bis. Estas instrucciones se publican casi por completo en C. A. VILLANUEVA, *La Santa Alianza*, París, 1912, pp. 44-50.

62 Paris, Aff. Etr., Corr. Pol., Espagne, vol. 724, 6 de diciembre de 1823.

63 San Petersburgo, F. O., Expédiés, nº 8829, 25 de nov. de 1823.

64 San Petersburgo, F. O., Expédiés, nº 9044, 9 de enero de 1824.

65 San Petersburgo, F. O., Reçus, nº 21.221 (Incl.).

66 Berlin, Staats-Archiv, Russland, Rep. I, 82, 19 de dic. de 1823.

67 San Petersburgo, F. O., Reçus, nº 21.224 (Incl.), 25 de dic. de 1823.

68 London, P.R.O., F.O., France, vol. 296, desp. 568, 4 de nov. de 1823.

69 San Petersburgo, F. O., Reçus, nº 21.224 (Incl.), 25 de dic. de 1823.

70 Washington, State Department, Special Agents' Series, McRae Papers, 3 de nov. de 1824.

71 *Monroe, Writings of*, VI, 435.

72 San Petersburgo, F. O., Reçus, nº 21.224, 19 de enero de 1824.

73 London, P.R.O., F.O., France, vol. 305, nº 8, 12 de enero de 1824.

74 San Petersburgo, F.O., Expédiés, nº 9241, 5 de marzo de 1824. El texto original dice, en vez de "que merece solo el más profundo desprecio", "que difícilmente sería posible mencionarlo al gobierno de Estados Unidos sin reprobar arrogantemente un lenguaje tan extraño. Sin embargo, como tal acción no está por el momento dentro de las pretensiones de Su Majestad, os invita a conservar", etc. como anteriormente.

75 Paris, Aff. Etr., Corr. Pol., États-Unis, vol. 80, 11 de dic. de 1823.

76 Sevilla, Archivo General de Indias. Estado, América en General, Legajo 5, 2 de enero de 1824.

77 San Petersburgo, F.O., Reçus, nº 21.341, 2 de febrero de 1824.

78 Véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1823-26*, *Cambridge*, 1927, pp. 228-35.

79 Antea, p. 41.

80 STAPLETON, A. G., *George Canning and his Times*, Londres, 1859, p. 395.

81 London, P.R.O., F.O., Buenos Aires and Mexico, Confidential, 30 de dic. de 1823 y 6 de feb. de 1824, respectivamente.

82 FESTING, GABRIELLE, *John Hookham Frère and his Friends*, Londres, 1899, pp. 267 s.

83 Véase mi obra, *op. cit.*, pp. 238 s.

84 London, P.R.O., F.O., Spain, vol. 284, nº 14 (secreto), 2 de abril de 1824.

85 London, P.R.O., F.O., America, vol. 185, nº 1, 5 de enero de 1824.

86 San Petersburgo, F.O., Reçus, nº 21.298, 30 de enero de 1824.

CAPÍTULO III

1 *Annals of Congress*, 18th Congress, 1st Session, Washington, 1856, I, col. 1104.

2 *Ibid.*, col. 1188.

3 Washington, State Department, Notes from Ministers, Colombia, vol. I.

4 *Ibid*, Notes to Ministers, Colombia, vol. I.

5 Washington, State Department, Notes from Foreign Legation, Brazil, vol. I, 28 de enero de 1825.

6 *Ibid*, Notes to Foreign Legations, vol. III.

7 American State Papers, *Foreign Relations*, V, pp. 909 s.

8 *Ibid.*, p. 834.

9 *Ibid.*, p. 835.

10 Register of Debates, 19th Congress, 1st Session, II, col. 2369.

11 Para estos dos episodios véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1826-67*, Baltimore, 1933, pp. 40-48 y 48-57.

[12] Para la cuestión de las islas Falkland véase *ibid.*, pp. 6-9.
[13] Washington, State Department, Special Agents, Galindo.
[14] Véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1826-67*, pp. 39-40.
[15] *Ibid.*, p. 66.
[16] RICHARDSON, *Messages of the Presidents*, IV, 197.
[17] *Histoire Parlamentaire de France*, Recueil Complet des Discours Prononcés dans les Chambres de 1819 à 1848 par M. Guizot, París, 1864, 5 vols., IV, 562-64.
[18] *Congressional Globe*, 27th Congress, 3rd Session, p. 154.
[19] *Ibid.*, Ap., p. 91.
[20] 28th Congress, 1st Session, Reports of Committees, vol. 1, Report of March 12, 1844, p. 18.
[21] Washington, State Department, Consular Dispatches, México, 10 de julio de 1845.
[22] Sobre este tema véase E. D. ADAMS, *British Interests and Activities in Texas, 1838-46*, Baltimore, 1910. Apéndice, pp. 234-64 y también *A.H.R.*, XIV, 744-64.
[23] *The Diary of James K. Polk*, editado por M. M. Quaife, Chicago, 1910, 4 vols., I, 71.
[24] *Nile's Register*, LXVIII, 7 de junio de 1845.
[25] Washington, State Department, Dispatches, Argentine Republic, 2 de agosto de 1845.
[26] Library of Congress, *Polk Papers*, publicado en *Washington Globe*, 6 de mayo de 1844.
[27] RICHARDSON, *Messages of the Presidents*, IV, 398.
[28] Esta nota se publicó en *A.H.R.*, VIII, 43-44.
[29] American State Papers, *Foreign Relations*, V, 856.
[30] RICHARDSON, *Messages of the Presidents*, IV, 399.
[31] *New York Tribune*, 3 de dic. de 1845.
[32] *Congressional Globe*, 29th Congress, 1st Session, p. 197.
[33] *Ibid.*
[34] *London Morning Chronicle*, 30 de dic. de 1845.
[35] *London Times*, 27 de dic. de 1845.
[36] Washington, State Department, Dispatches, France, 1º de enero de 1846.
[37] GUIZOT, *Histoire Parlamentaire, op. cit.*, V, 30.
[38] THIERS, L. A., *Discours sur les rélations de la France avec les États-Unis d'Amérique*, prononcé dans la séance de la Chambre des députés du 20 janvier 1846, París, 1846, p. 16.
[39] *La Quotidienne*, 26 de dic. de 1845. *Le National*, 25 de dic. de 1845. *Le Siècle*, 26 de dic. de 1845.
[40] *James Buchanan, Works of*, editadas por J. B. Moore, Filadelfia, 1908-11, 12 vols., VI, 445.
[41] *Ibid.*
[42] *Ibid.*, VIII, 81.
[43] Para este episodio véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1826-67*, pp. 150-54.
[44] Washington, State Department, Ecuador, Notes to, vol. I, nº 3.
[45] *Ibid.*, Consular Letters, Lima, 9 de dic. de 1846.
[46] *Ibid.*, Instructions to Ministers, Ecuador, vol. I, nº 3
[47] Consular Letters, Lima, 1º de feb. de 1847.
[48] *Ibid.*, Dispatches, Perú, 12 de enero de 1848.
[49] *Ibid.*, Dispatches, Colombia, 12 de set. de 1846.
[50] BARRANDA, JOAQUÍN, *Recordaciones históricas*, México, 1913, 2 vols., II, 23.
[51] British and Foreign State Papers, 1860-61, LI, 1202-04.
[52] RICHARDSON, *Messages of the Presidents*, IV, 582.

[53] *John C. Calhoun, The Works of,* editadas por Richard C. Crallé, Nueva York, 1851-56, 6 vols., IV, 464.

[54] *Ibid.,* Ap. p. 611.

[55] *Ibid.,* p. 624.

[56] *Ibid.,* pp. 738 y 773.

[57] *Ibid.,* p. 640.

[58] *Ibid.,* p. 615.

[59] *Ibid.*

[60] *Hispanic American Historial Review,* XVI, 358-59.

[61] London, P.R.O., F.O., Guatemala, vol. 57, 2 de abril de 1849 y 14 de abril de 1849.

[62] *Ibid.,* America, vol. 497, 28 de junio de 1849. Incl.

[63] *Ibid.,* Guatemala, vol. 60, 25 de octubre de 1849.

[64] British Parliamentary Papers, 1856, LX, 5.

[65] *American Historical Review,* V, 101.

[66] 32nd Congress, 2nd Session, Senate Reports, Doc. 407, p. 17.

[67] RICHARDSON, *Messages of the Presidents,* V, 200.

[68] *Congressional Globe,* 32nd Congress, 2nd Session, App., p. 126.

[69] 34th Congress, 1st Session, House Exec. Doc. nº 1, p. 63.

[70] *Ibid.,* p. 83.

[71] *Ibid.,* p. 109.

[72] HANSARD, *Parliamentary Debates,* 3rd Series, CXLII, cols. 1511 y 1513, 16 de junio de 1856.

[73] *Congressional Globe,* 34th Congress, 1st Session, p. 110.

[74] LXXXII, 478-512.

[75] Paris, Min. des Affaires Etrangères, Corr. Pol., St. Domingue, vol. II.

[76] PELLETIER DE SAINT REMY, *Étude et Solution Nouvelle de la Question Haïtienne,* París, 1846.

[77] *Revue des Deux Mondes,* X (1851, 2º vol. de ese año), 193-224 y 459-501.

[78] Para la defensa de Cazneau véase London, P.R.O., F.O., Santo Domingo, vol. 19, 23 de nov. de 1854. (Incl.)

[79] Para estos episodios véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1826-67,* pp. 245-50.

[80] *Documentos relativos a la cuestión de Santo Domingo,* sometidos al Congreso de los Diputados, Ministerio de Estado, Madrid, 1865, p. 4.

[81] TORRENTE, M., *Política ultramarina,* Madrid, 1854.

[82] Véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1826-67,* pp. 250-51.

CAPÍTULO IV

[1] London, P.R.O., F.O., Mexico, vol. 60, nº 30, 25 de marzo de 1830.

[2] DE MOFRAS, EUGÈNE DUFLOT, *Exploration du territoire de l'Orégon, des Californies et de la Mer Vermeille, exécutée pendant les années 1840, 41, 42,* París, 1844, 2 vols. I, 36.

[3] *Carta al E. S. Presidente de la República,* por Don J. M. GUTIÉRREZ DE ESTRADA, ex Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, México, 1840.

[4] Para este episodio véase ANTONIO PIRALA, *Historia contemporánea de España, Anales desde 1843 hasta la conclusión de la actual guerra civil,* Madrid, 1875-79, 6 vols., especialmente I, 432-33.

[5] London, P.R.O., Mexico, vol. 196, nº 57, 29 de abril de 1846.

[6] London, P.R.O., F.O., Spain, vol. 711.

[7] Paris, Min. des Aff. Etr., Corr. Pol., Mexique, vol. 41, 30 de abril de 1853.

[8] *Ibid.,* 10 de octubre de 1853.

[9] Incl. en *Ibid.,* vol. 43, 15 de mayo de 1855.

[10] Washington, State Department, Dispatches, Mexico, 4 de abril de 1857.

[11] RICHARDSON, *Messages of the Presidents*, V, 512.
[12] Paris, Min. des Aff. Etr., Corr. Pol., Mexique, vol. 45, 26 de dic. de 1858.
[13] *Ibid.*, 18 de abril de 1859.
[14] *Ibid.*, 19 de dic. de 1859.
[15] *Ibid.*, 27 de set. de 1858.
[16] *La cuestión de Méjico.* Si la monarquía constitucional es conveniente y posible en aquel país bajo el punto de vista de los intereses mexicanos y de la política española, p. 25.
[17] Citado en CORTI, E. G., *Maximilian and Charlotte of Mexico*, Nueva York, 1928, 2 vols., I, 362.
[18] *Ibid.*
[19] Documents Diplomatiques, 1863.
[20] Library of Congress, Transcripts, Haus-Archiv, Maximilian.
[21] Washington, State Department, Dispatches, Austria, 12 de feb. de 1862.
[22] Citado en CORTI, *op. cit.*, I, 378.
[23] *Ibid.*, p. 280.
[24] MERCIER DE LA COMBE, *Le Mexique et les États-Unis*, París, 1863, p. 121.
[25] *Moniteur*, 31 de enero de 1863.
[26] *Ibid.*, 26 de enero de 1864.
[27] *Ibid.*, 18 de dic. de 1863.
[28] *Ibid.*, 28 de enero de 1864.
[29] RANDON, J. L., *Mémoires du Maréchal*, París, 1875-77, 2 vols., II, 74.
[30] Citado en NIOX, G., *Expédition du Mexique*, París, 1874, pp. 315 y s.
[31] Library of Congress, Transcripts, Haus-Archiv, Wyke-Herzfeld, 27 de nov. de 1863.
[32] *Ibid.*
[33] 37th Congress, 2nd Session, H. Exec. Doc. nº 100, p. 15.
[34] *Ibid.*, p. 201. Despacho del 1º de nov. Véase también pp. 193-94. Despacho del 28 de setiembre.
[35] *Ibid.*, p. 212. Despacho del 27 de setiembre.
[36] 37th Congress, 3rd Session, H. Exec. Doc. nº 54, p. 552. Despacho del 26 de marzo de 1862.
[37] 37th Congress, 2nd Session, H. Exec. Doc. nº 100, p. 49.
[38] *Ibid.*, pp. 17-18.
[39] *Ibid.*, p. 189.
[40] *Ibid.*, p. 188.
[41] *Correspondencia de la Legación Mexicana durante la intervención extranjera*, editada por Matías Romero, Ciudad de México, 1870-92, 10 vols., I, 604 y 618.
[42] 37th Congress, 3rd Session, H. Exec. Doc. Nº 54, pp. 529-30.
[43] 37th Congress, 2nd Session, H. Exec. Doc. nº 100, pp. 216-17.
[44] 37th Congress, 3rd Session, H. Exec. Doc. nº 54, p. 75.
[45] *Congressional Globe*, 38th Congress, 1st Session, p. 1408.
[46] Documentos relacionados con los asuntos exteriores que acompañan al mensaje anual del Presidente, conocidos más comúnmente como *Correspondencia diplomática*, 1863, p. 726.
[47] *Ibid.*, 1865-66, parte III, p. 357.
[48] *Century Magazine*, XVI, 839-46.
[49] WALLACE, LEW, *An Autobiography*, Nueva York, 1906, 2 vols., II, 812 ss.
[50] ROMERO, *Correspondencia*, V, 296-98.
[51] WELLES, G., *Diary of Gideon Welles*, Nueva York, 1909, 3 vols., II, 317.
[52] Para este episodio véase WRISTON, H. M., *Executive Agents in American Foreign Relations*, Baltimore, 1929, pp. 780-89.
[53] ROMERO, *Correspondencia*, V, 466.
[54] *Ibid.*
[55] *Ibid.*, p. 477.

[56] *Ibid.*, p. 504.
[57] Paris, Min. des Aff. Etr., Corr. Pol., États-Unis, vol. 135, 5 de set. de 1865.
[58] *Ibid.*, pp. 662 y 477.
[59] BIGELOW, JOHN, *Retrospections of an Active Life*, Nueva York, 1909, 5 vols., II, 46.
[60] *Ibid.*, III, 152-54.
[61] WELLES, G., *Diary*, II, 333.
[62] RICHARDSON, *Messages of the Presidents*, VI, 368.
[63] *Diplomatic Correspondence*, 1865, parte 3, p. 757.
[64] Paris, Min. des Aff. Etr., Corr. Pol., vol. 132, 1º de agosto de 1864.
[65] *Ibid.*, vol. 133, 24 de enero de 1865.
[66] GARCÍA, GENARO, y PEREYRA, CARLOS, *Documentos inéditos y muy raros para la historia de México. Correspondencia secreta de los principales intervencionistas mexicanos*, México, 1903, 36 vols., XXIV, 246.
[67] 39th Congress, 1st Session, H. Exec. Doc. nº 73, parte I, p. 266.
[68] BIGELOW, III, 123.
[69] Paris, Min. des Aff. Etr., Corr. Pol., États-Unis, vol. 135, 17 de agosto de 1865.
[70] BIGELOW, III, 175 y s.
[71] *Ibid.*, 193-94, y Paris, Min. des Aff. Etr., Corr. Pol., États-Unis, vol. 135, 18 de oct. de 1865.
[72] BIGELOW, III, 190.
[73] Paris, Min. des Aff. Etr., Corr. Pol., Mexique, vol. 64, 15 de agosto de 1865.
[74] GAULOT, P., *La Verité sur l'Expédition du Mexique*, París, 1889-90, 3 vols, II, 169.
[75] *Ibid.*, p. 172.
[76] *Diplomatic Correspondence, 1865*, parte 3, pp. 421 ss.
[77] BIGELOW, III, 235.
[78] GAULOT, II, 201.
[79] 38th Congress, 1st Session, H. Exec. Doc. nº 73, pp. 347-48.
[80] BIGELOW, III, 288-92.
[81] *Ibid.*
[82] *Ibid.*, pp. 298-300.
[83] *Moniteur*, 10 de marzo de 1865.
[84] *Ibid.*, 11 de abril de 1865.
[85] BIGELOW, III, 49 y 267.
[86] *Ibid.*, p. 497.
[87] *Ibid.*
[88] Las cifras están en G. L. NIOX, *Expédition du Mexique 1861-67*, París, 1874, p. 763. De esto quizá pueda restarse los reembolsos mexicanos a Francia, que alcanzaron a 64.000.000 de francos.
[89] Paris, Min. des Aff. Etr., Corr. Pol., Mexique, vol. 63, *passim*, pero especialmente 15 de agosto de 1865.
[90] Washington, State Department, Dispatches, France, 9 de feb. de 1865.
[91] Madrid, Ministerio de Estado, Negociación 171, Legajo 2, 8 de dic. de 1860.
[92] Para más detalles véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1826-67*, pp. 282-83.
[93] London, P.R.O., Spain, vol. 1005, 22 de abril de 1861.
[94] Washington, State Department, Notes to Spain.
[95] *Ibid.*, Dispatches, Spain, vol. 43.
[96] *Ibid.*
[97] *Ibid.*
[98] Ministerio de Estado, Legación 171, Legajo 4 (22), 8 de julio de 1861.
[99] *Ibid.*, (23), Anejo.

[100] *Documentos relativos a la cuestión de Santo Domingo,* remitidos al Congreso de los Diputados por el Ministerio de la Guerra, Madrid, 1865, p. 37.

[101] *Ibid.,* p. 109.

[102] GÁNDARA, GENERAL, *Anexión y guerra de Santo Domingo,* Madrid, 1884, 2 vols., II, 112.

[103] *Ibid.,* p. 473.

[104] *Diplomatic Correspondence,* 1864, parte 4, p. 21.

[105] *Ibid.,* p. 24.

[106] *Ibid.,* p. 30.

[107] COLSÓN, P. DE NOVO Y, *Historia de la guerra de España en el Pacífico,* Madrid, 1882, pp. 203-06.

[108] *Diplomatic Correspondence,* 1864, parte 4, p. 100.

CAPÍTULO V

[1] STOLBERG-WERNIGERODE, OTTO GRAF ZU, *Germany and the United States during the Era of Bismarck,* Reading, Pa., 1937, App., p. 298.

[2] VAGTS, ALFRED, *Deutschland und die Vereinigten Staaten in der Weltpolitik,* Nueva York, 1935, 2 vols., II, 1682.

[3] *Ibid.*

[4] STOLBERG-WERNIGERODE, OTTO GRAF ZU, *op. cit.*

[5] Washington, State Department, Dispatches, Haiti, vol. 18, 24 de dic. de 1884.

[6] Washington, State Department, Dispatches, France, vol. 96, 2 de abril de 1885.

[7] Para un relato de esto véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1826-67,* pp. 539-44.

[8] *Diplomatic Correspondence,* 1866, II, 413.

[9] VICUÑA MACKENNA, BENJAMÍN, *Diez meses de misión en los Estados Unidos,* Santiago, 1867, 2 vols., I, 412 ss.

[10] Esta nota se publica íntegramente en "John Quincy Adams and the Monroe Doctrine", de W. C. FORD, *A.H.R.,* VIII, 43-44.

[11] *Congressional Globe,* 32nd Congress, 2nd Session, p. 199.

[12] RICHARDSON, *Messages of the President,* VI, 3886.

[13] SUMMER, CHARLES, *Works,* Boston, 1870-1883, 15 vols., XI, 221-22.

[14] *Congressional Globe,* 40th Congress, 1st. Session, p. 392.

[15] Washington, State Department, Instructions, Denmark, vol. 14, 16 de mayo de 1867.

[16] RICHARDSON, *Messages of the Presidents,* VI, 3986.

[17] *Ibid.,* V, 4016.

[18] *Ibid.*

[19] Washington, State Department, Consular Letters, West Indies, vol. 10. Citado en C. C. TANSILL, *The Purchase of the Danish West Indies,* Baltimore, 1932, p. 159.

[20] TANSILL, *op. cit.,* p. 154.

[21] *Ibid.,* p. 167.

[22] Washington, State Department, Instructions, France, vol. 21, 28 de feb. de 1885.

[23] Washington, State Department, Instructions, Great Britain, vol. 6, 24 de feb. de 1887.

[24] Washington, State Department, Haiti, vol. 3, 1º de enero de 1891. El gobierno haitiano rechazó esta condición como un "ultraje a la soberanía nacional". (*Ibid.,* Dispatches, Haiti, vol. 25, 23 de abril de 1891. Incl.)

[25] MOORE, J. B., *A Digest of International Law,* Washington, 1906, 8 vols., VI, 428.

[26] Para este episodio véase R. H. LUTHIN, "St. Bartholomew: Sweden's Colonial and Diplomatic Adventure in the Caribbean", en *Hispanic American Historical Review,* XIV, 322-23.
[27] Véase mi libro *The Monroe Doctrine, 1826-67,* pp. 156-62.
[28] Véase mi libro *The Monroe Doctrine, 1867-1907,* pp. 66-69.
[29] *Congressional Record,* 46th Congress, 2nd Session, vol. 10, parte 1, pp. 13-14.
[30] *The Nation,* XXX (1880), 90-91.
[31] *Ibid.*
[32] *North American Review,* CXXX (1880), 499-511; *ibid.,* dic. de 1881.
[33] RICHARDSON, *Messages of the Presidents,* VI, 4537-38.
[34] *North American Review,* CXXXIII, 241.
[35] Washington, State Department, Colombia, Notes from, vol. 7, 1º de dic. de 1880.
[36] *Foreign Relations,* 1881, pp. 537-40.
[37] *Ibid.,* p. 549.
[38] *Ibid.,* p. 531.
[39] *Popular Science Monthly,* XVI, 842-49.
[40] 46th Congress, 3rd Session, House Reports, vol. 1, nº 224, parte 1, pp. 1-3.
[41] *The Nation,* XXXIV, 9-11.
[42] *Edinburgh Review,* CLV, 222.
[43] *Preussische Jahrbücher,* XLIX, 589-654, especialmente 643-44.
[44] *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft,* XXXVIII, 331-43.
[45] *Foreign Relations,* 1880, p. 385.
[46] MOORE, *op. cit.,* VI, 531.
[47] *Ibid.*
[48] *Ibid.*
[49] *Ibid.,* p. 532.
[50] *Foreign Relations,* 1881, p. 1217.
[51] Washington, State Department, Dispatches, Haiti, vol. 3, 13 de enero de 1869.
[52] *Ibid.,* vol. 4, 9 de oct. de 1871.
[53] *Ibid.,* vol. 11, 21 de junio de 1872.
[54] *Foreign Relations,* 1878, pp. 418-27.
[55] Washington, State Department, Dispatches, Haiti, vol. 14, 3 de oct. de 1883; también *Foreign Relations,* 1883, pp. 594-96.
[56] Washington, State Department, Dispatches, Haiti, vol. 15, 7 de abril de 1885.
[57] *Ibid.,* vol. 21, *passim.*
[58] 50th Congress, 1st Session, S. Exec. Doc. nº 226, vol. 11, pp. 3-4.
[59] *Ibid.,* pp. 12-13, 21 de dic. de 1880.
[60] Washington, State Department, Venezuela, Notes from, vol. 4.
[61] 50th Congress, 1st Session, S. Exec. Doc. nº 226, vol. 11, p. 50, 31 de marzo de 1895.
[62] *Ibid.,* pp. 70, 96, 194.
[63] *Ibid.,* p. 14, 31 de enero de 1881.
[64] Washington, State Department, Instructions, Venezuela, vol. 3, 25 de julio de 1884.
[65] 50th Congress, 1st Session, S. Exec. Doc. nº 226, vol. 11, p. 68.
[66] *Congressional Globe,* 50th Congress, 1st Session, vol. 19, parte 2, p. 1419.
[67] 50th Congress, 1st Session, S. Exec. Doc. nº 226, vol. 11, p. 205.
[68] *Ibid.,* pp. 70 y 96.
[69] Washington, State Department, Instructions, Venezuela, vol. 4, 28 de oct. de 1892.
[70] *Congressional Record,* 53rd Congress, 3rd Session, vol. 1, p. 837.
[71] *Ibid.,* vol. 2, p. 1834.
[72] *Ibid.,* p. 1833.

[73] *Ibid.*, vol. 3, p. 2113.
[74] *Ibid.*, p. 2642.
[75] *New York Tribune*, 23 de marzo. Véase también *Atlanta Constitution*, *New York Recorder*, *Chicago Tribune* y *New York Telegram*.
[76] NEVINS, ALLAN, *Grover Cleveland. A Study in Courage*, Nueva York, 1932, p. 631.
[77] *North American Review*, CLX, 651-58.
[78] *Ibid.*, p. 652.
[79] JAMES, HENRY, *Richard Olney and His Public Service*, Boston, 1923, p. 110.
[80] *Foreign Relations*, 1895, pp. 545-62.
[81] *Ibid.*
[82] *Ibid.*
[83] *Ibid.*
[84] *Ibid.*
[85] *Ibid.*
[86] Esta nota se ha publicado con frecuencia. La referencia más conveniente quizá sea *Foreign Relations*, 1895, I, 563-76.
[87] *Ibid.*
[88] *Ibid.*
[89] Library of Congress, Cleveland Papers.
[90] *Ibid.*
[91] El mensaje se halla en RICHARDSON, *Messages of the Presidents*, VII, 6087 ss.
[92] *Times* de Londres, 18 de dic. de 1895.
[93] *Congressional Record*, 54th Congress, 1st Session, pp. 234-35.
[94] El senador Allen, de Nebraska, habló del "acuerdo unánime" de los miembros con respecto a la Doctrina Monroe, *Congressional Record*, 54th Congress, 1st Session, p. 244. El senador Voorhees declaró que "todos tenemos una fe muy firme en lo que se conoce como la Doctrina Monroe" (*ibid.*, p. 243), y el senador Lodge declaró: "Sostendremos la Doctrina Monroe con toda la fuerza de la república" (*ibid.*, p. 243), en tanto que el senador Teller se refirió a ella como "la doctrina americana" (*ibid.*, p. 246).
[95] *New York World*, 19 de dic. de 1895.
[96] *The London Telegraph*, 18 de dic. de 1895.
[97] *Times*, de Londres, 17 de dic, de 1895.
[98] *New York World*, 22 de dic. de 1895.
[99] ELLIOTT, A. D., *The Life of Lord Goschen*, Londres, 1911, 2 vols, II, 204.
[100] GARDINER, A. G., *The Life of Sir William Harcourt*, Londres, 1923, 2 vols., II, 396 ss.
[101] *Ibid.*
[102] GARDINER, *op. cit.*, II, 397.
[103] *New York World*, 25 de dic. de 1895.
[104] *Ibid.*
[105] *Ibid.*, 25 de dic. Este interesante episodio es tratado en sir Sidney Lee, *King Edward VII*, Nueva York, 1925, 2 vols. I, 715-16.
[106] REID, W., *Memoirs and Correspondence of Lord Playfair*, Nueva York y Londres, 1899, pp. 416-26.
[107] JAMES, *op. cit.*, p. 228.
[108] *Ibid.*, p. 229.
[109] *Public Opinion*, XIX, 840.
[110] Véase el *Christian Advocate*, vol. 70, p. 834, 26 de dic. de 1895; el *Christian Register*, vol. 74, p. 847, 26 de dic. de 1895; el *Congregationalist*, vol. 80, p. 1024, 26 de dic. de 1895. Todos estos periódicos declararon que la Doctrina Monroe era inaplicable a una disputa sobre límites. Para declaraciones de mu-

chos sacerdotes y otras personas véase el *Congregationalist*, vol. 70, p. 1028, 26 de dic. de 1895.

[111] Canterbury, P.R.O., F.O., 115, vol. 996, 24 de dic. de 1895.

[112] James, *op. cit.*, p. 229.

[113] *Revue générale de droit international public*, III, 151.

[114] *Ibid.*, p. 152.

[115] *Ibid.*, p. 251.

[116] Citado en el *Times* de Londres, 20 de dic. de 1895. Véase también *Literary Digest*, XII, 244.

[117] Citado en *London Standard*, 20 de dic. de 1895.

[118] *Die Grossé Politik*, IX, 423.

[119] Vagts, *op. cit.*, II, 1704.

[120] Citado en *London Standard*, 20 de dic. de 1895.

[121] *American Magazine of Civics*, VIII, 576 y 578.

[122] *Schmollers Jahrbuch*, 1896, pp. 1362, 1364, 1381. Von Halle no era el único alemán partidario de una gran marina de guerra que encontró un espectro conveniente en el mensaje de Cleveland. Compárese con lo siguiente publicado en el *Allgemeine Zeitung* de Munich por un miembro del Partido del Centro Bávaro: "Entonces, ¿quién da a los yanquis el derecho a decir: América nos pertenece? ¿En qué principio del derecho natural o divino pueden apoyar su causa? ¿O pueden apelar únicamente a la ley de la fuerza en defensa de su monstruosa pretensión? Es evidente que se imaginan eso, y Europa cree que el deber inmediato de Alemania consiste en arrojar a un lado la Doctrina Monroe, ya sea por las buenas o por la fuerza. Ésta es, a nuestro juicio, la principal razón que hace incondicionalmente deseable la existencia de una gran fuerza marítima para Alemania." Citado en Vagts, *op. cit.*, II, 1706.

[123] Citado en *London Standard*, 20 de dic. de 1895.

[124] *Literary Digest*, XII, 324.

[125] Washington, State Department, Dispatches, Austria, 21 de dic. de 1895. Goluchowski era violentamente antinorteamericano. En 1895 declaró que los pueblos de Europa debían luchar unidos, apoyarse y armarse para la próxima lucha con los Estados Unidos, que amenazan la existencia económica de Europa. *Literary Digest*, XV, 964.

[126] Washington, State Department, Dispatches, Italy, vol. 29, 22 de enero de 1896.

[127] *Literary Digest*, XII, 324.

[128] Para ésta y las siguientes descripciones del sentimiento venezolano, véase el interesante artículo del profesor W. S. Robertson en la *Hispanic American Historical Review*, III, 1-16, titulado "Hispanic-American Appreciations of the Monroe Doctrine".

[129] *Ibid.*, p. 3.

[130] *Ibid.*, pp. 3-4.

[131] *Ibid.*, pp. 12-13.

[132] Para la resolución del Senado véase *Foreign Relations*, 1895, pp. 75-76. Para la resolución de House véase Washington, State Department, Dispatches, Brazil, vol. 59, Incl. en 23 de dic. de 1895.

[133] Washington, State Department, Dispatches, Peru, vol. 55, 23 de dic. de 1895.

[134] Véase el despacho del señor Baker en Washington, State Department, Dispatches, Nicaragua, vol. 60, 24 de dic. de 1895, en el que se declara que "el Presidente de Nicaragua y la población de este país, sin distinción de partidos, apoyan de la manera más cordial los sentimientos del presidente Cleveland". Véase también Robertson, *op. cit.*, pp. 10-11.

[135] Washington, State Department, Dispatches, Argentina, vol. 32. Incl. en 26 de dic. de 1895.

[136] *Archivo histórico diplomático mexicano*, Ciudad de México, 1926, XIX.

[137] *Ibid.*

Capítulo VI

1 *Congressional Record*, 55th Congress, 2nd Session, p. 3774.
2 *Ibid.*
3 *Ibid.*, p. 3782.
4 De Beaumarchais, Maurice D., *La doctrine de Monroe; l'évolution de la politique des États-Unis au XIXme siècle*, París, 1898, pp. 192-93.
5 Kraus, Herbert, *Die Monroe Doktrin, in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht*, Berlín, 1913, p. 338.
6 *Congressional Record*, 55th Congress, 2nd Session, p. 6634.
7 *Ibid.*, pp. 6522-23.
8 *Ibid.*, 3rd Session, p. 501.
9 *Ibid.*, p. 1298.
10 *Literary Digest*, XVI, 573.
11 *Ibid.*
12 *Congressional Record*, 55th Congress, 2nd Session, pp. 6362-63.
13 *Literary Digest*, XVI, 113-14.
14 *Das Echo*, 8 de dic. de 1898.
15 Pétin Hector, *Les États-Unis et la doctrine de Monroe*, París, 1900, p. 423.
16 Barton, W. E., *The Life of Clara Barton, Boston*, 1922, 2 vols., II, 146.
17 *Ibid.*, p. 150.
18 Véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1867-1907*, p. 129.
19 White, Andrew D., *Autobiography*, Nueva York, 1905, 2 vols., II, 255.
20 *Ibid.*, pp. 338-39.
21 *Ibid.*, p. 340.
22 *Ibid.*, p. 341.
23 *Review of Reviews*, XX, 563.
24 *Ibid.*
25 *American Journal of International Law*, III, 318.
26 *Revue générale de droit international public*, XIV, 279.
27 Vagts, II, 1705.
28 Von Schierbrand, Wolf, *Germany. The Welding of a World Power*, Nueva York, 1902, p. 352.
29 Vagts, II, 1418.
30 *Ibid.*
31 *New York Times*, mayo de 1900.
32 *Congressional Record*, 56th Congress, 1st Session, pp. 5402-03.
33 Tansill, *op. cit.*, p. 423.
34 Vagts, II, pp. 1492-94.
35 *Ibid.*
36 *Ibid.*, p. 1730.
37 *Ibid.*
38 *Ibid.*, p. 1495.
39 Harrison, A., *The Pan-Germanic Doctrine*, Londres, 1904, p. 233.
40 *Ibid.*, p. 249.
41 *Ibid.*, p. 240.
42 *Ibid.*, p. 234.
43 *Ibid.*, p. 241.
44 Vagts, II, 1476.
45 *Die Grosse Politik*, XV, 109-10.
46 Vagts, II, 1457.
47 *Ibid.*, p. 1428.
48 *Ibid.*, p. 1427.
49 *Ibid.*, p. 1505.

[50] TANSILL, *op. cit.*, pp. 436 y 451-53.
[51] VAGTS, II, 1472.
[52] *Ibid.*
[53] *Ibid.*, p. 1537.
[54] *Ibid.*
[55] *Ibid.*, p. 1731.
[56] *Ibid.*
[57] *Ibid.*, p. 1738.
[58] *Ibid.*
[59] *Ibid.*, p. 1747.
[60] THAYER, W. R., *Theodore Roosevelt, an intimate biography*, Boston, 1919, pp. 411 ss.
[61] 57th Congress, 1st Session, H. Exec. Doc. nº 1, vol. 1, pp. 192-94.
[62] VAGTS, II, 1537.
[63] Berlin, Auswärtiges Amt., 20 de nov. de 1902. También Canterbury, P.R.O., F.O., vol. 446, nov. de 1902.
[64] *Foreign Relations*, 1902, p. 791.
[65] Berlin, Auswärtiges Amt., 14 de dic. de 1902.
[66] DENNETT, TYLER, *John Hay; from Poetry to Politics*, Nueva York, 1933, pp. 392-93.
[67] *New York World*, 3 de abril de 1903.
[68] Widener Library, Muensterberg Papers, 23 de enero de 1903.
[69] *British Documents*, II, 164.
[70] Canterbury, P.R.O., F.O., vol. 479.
[71] *Ibid.*, vol. 481.
[72] *Ibid.*, vol. 482.
[73] Berlin, Auswärtiges Amt., 25 de enero de 1903.
[74] HARRISON, *op. cit.*, p. 347.
[75] *Gegenwart*, LXIII, 17-19.
[76] *New York Tribune*, 5 de enero de 1903.
[77] *Ibid.*
[78] *Literary Digest*, XXVI, 92.
[79] *New York Tribune*, 4 de marzo de 1903.
[80] *Ibid.*
[81] *Ibid.*
[82] *Review of Reviews*, XXVII, 131-38.
[83] *New York Herald*, 31 de enero de 1903.
[84] *Verhandlungen des Reichstags*, IX, 7967.
[85] *Ibid.*, X, 8719-22.
[86] VAGTS, *op. cit.*, II, 1753.
[87] *Ibid.*, p. 1754.
[88] *Ibid.*, p. 1755.
[89] *Ibid.*, p. 1602.
[90] *British and Foreign State Papers*, XCV, 1081-82.
[91] *Ibid.*, p. 1082.
[92] HANSARD, *op. cit.*, CXVI, 1263.
[93] *Times* de Londres, 14 de feb. de 1903.
[94] HANSARD, *op. cit.*, CXVIII, 1065-66.
[95] *Ibid.*, pp. 1082-83.
[96] *Ibid.*, p. 60.
[97] *Ibid.*, p. 119.
[98] *British Documents*, II, 164.
[99] Véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1867-1907*, p. 394.
[100] *Ibid.*
[101] Library of Congress, White Papers, 31 de dic. de 1902.

CAPÍTULO VII

[1] *Congressional Record,* 56th Congress, 2nd Session, p. 3145.
[2] *Ibid.,* p. 3146.
[3] *Ibid.,* p. 3147.
[4] CCXXV, 86.
[5] HANSARD, 4th Series, CXVIII, 83.
[6] *Ibid.,* p. 26.
[7] 15 de diciembre de 1902.
[8] 12 de diciembre de 1902.
[9] 17 de diciembre de 1902.
[10] 19 de diciembre de 1902.
[11] 20 de diciembre de 1902.
[12] 16 de diciembre de 1902.
[13] Canterbury, P.R.O., F.O., 5 vols., 2522, 26 de marzo de 1903.
[14] Berlin, Auswärtiges Amt., 29 de dic. de 1902.
[15] VAGTS, *op. cit.,* II, 1625.
[16] Berlin, Auswärtiges Amt., 3 de marzo de 1903.
[17] State Department, Dispatches, Santo Domingo, vol. 8.
[18] *Ibid.,* 16 de set. de 1903. Incl.
[19] *Ibid.,* vol. 9, 29 de oct. de 1903.
[20] *Ibid.* Notas de Santo Domingo, vol. 5, 28 de marzo de 1904.
[21] *Literary Digest,* XXVIII, 318.
[22] State Department, Dispatches, Santo Domingo, vol. 10, 26 de feb. de 1904, Incl.
[23] Véase el artículo de J. FRED RIPPY, "The Initiation of the Customs Receivership in the Dominican Republic", en *Hispanic American Historical Review,* XXVII, 419-44.
[24] Citado en H. PRINGLE, *Theodore Roosevelt,* Nueva York, 1931, p. 294.
[25] *Foreign Relations,* 1904, pp. 274-79.
[26] RICHARDSON, *Messages of the Presidents,* 2nd Supplement, p. 857.
[27] 59th Congress, 1st Session, H. Exec. Doc. nº 1, p. 298.
[28] *Ibid.,* pp. 342-43.
[29] BISHOP, J. B., *Theodore Roosevelt and His Time,* Nueva York, 1902, 2 vols., I, 434.
[30] *Current Literature,* XXXVIII, 108.
[31] *Political Science Quarterly,* XLIX, 201.
[32] JESSUP, PHILIP C., *Elihu Root,* Nueva York, 1938, 2 vols., I, 496.
[33] *Ibid.*
[34] *Ibid.*
[35] *Literary Digest,* XXX, 104.
[36] XII, 204.
[37] *Ibid.,* XIII, 263.
[38] *Literary Digest,* XXX, 250.
[39] VAGTS, *op. cit.,* II, 1783.
[40] *Ibid.,* p. 1803.
[41] *Ibid.,* p. 1758 ss.
[42] GWYNN, STEPHEN, *The Letters and Friendships of Sir Cecil Spring-Rice,* Londres, 1929, 2 vols., II, 10.
[43] Washington, State Department, Dispatches, Argentina, vol. 44, 12 de dic. de 1904. Incls.
[44] *Ibid.,* Notes from Argentina, vol. 5, 8 de junio de 1906.
[45] *New York Times,* 12 de agosto de 1905.
[46] RICHARDSON, *Messages of the Presidents,* 2nd Supplement, p. 1179.

[47] *Latin America and the United States*, discursos de Elihu Root, reunidos y editados por Robert Bacon y James Brown Scott, Cambridge, 1917, p. 10.
[48] *Foreign Relations*, 1903, p. 3.
[49] *Hearings*, Senate Foreign Relations Committee, 1927, p. 62.
[50] *Foreign Relations*, 1911, pp. 549-50.
[51] *Ibid.*, p. 562.
[52] *Foreign Relations*, 1909, pp. 455-57.
[53] *Ibid.*, 1910, pp. 743-57.
[54] *Ibid.*, 1912, p. 1073.
[55] *Ibid.*, p. 1092.
[56] *Ibid.*, 1911, p. 670.
[57] *Ibid.*, 1912, p. 508.
[58] *Ibid.*, 1913, pp. 557-72.
[59] Library of Congress, Bryan Papers, 12 de junio de 1914.
[60] *Foreign Relations*, 1914, p. 248.
[61] Washington, State Department, File 874:00, nº 497, 5 de feb. de 1909.
[62] *Ibid.*, Memorándum del 28 de abril de 1909.
[63] Véase mi obra *The Monroe Doctrine, 1867-1907*, pp. 255-63.
[64] Vagts, *op. cit.*, II, 1794-95.
[65] *Ibid.*, p. 1800.
[66] *Ibid.*, p. 1803.
[67] Washington, State Department, File 874:00, nº 585, 17 de abril de 1909.
[68] *Inquiry into the Occupation of Haiti and Santo Domingo*, Hearings before a Select Committee on Haiti and Santo Domingo, Washington, 1921, 2 vols., I, 105.
[69] 67th Congress, 2nd Session, Senate Report nº 794, pp. 32-35.
[70] Washington, State Department, File 838:51, nº 330, 12 de marzo de 1914.
[71] *Ibid.*, nº 343, 30 de julio de 1914.
[72] *Ibid.*, nº 385, 20 de feb. de 1915.
[73] *Ibid.*, Nº 354.
[74] *Ibid.*, 16 de set. de 1914.
[75] *Papers Relating to the Foreign Affairs of the United States. The Lansing Papers*, Washington, 1940, 2 vols., II, 466.
[76] *Ibid.*
[77] *Foreign Relations*, 1915, p. 433.
[78] *Lansing Papers, op. cit.*, II, 460-65.
[79] *Ibid.*, pp. 468-70.
[80] *Ibid.*, p. 470.
[81] Para estas negociaciones véase 62nd Congress, 2nd Session, Sen. Exec. Doc. nº 694, pp. 3-6.
[82] *Literary Digest*, 20 de abril de 1912.
[83] Washington, State Department, File 894:20:212. Memorándum del 5 de abril de 1912.
[84] 62nd Congress, 2nd Session, Sen. Exec. Doc. nº 640, p. 3.
[85] *Congressional Record*, 62nd Congress, 2nd Session, p. 9923.
[86] *Ibid.*, p. 10045.
[87] *Ibid.*, p. 10046.
[88] Para estos episodios véase el artículo de T. A. Bailey, "The Lodge Corollary to the Monroe Doctrine", en *Political Science Quarterly*, XLVIII (1933), 235-36.

Capítulo VIII

[1] *Congressional Record*, 62nd Congress, 2nd Session, vol. 48, parte I, p. 963.
[2] *Ibid.*, parte 1, p. 644.
[3] Jessup, Philip C., *op. cit.*, II, 272-75.

[4] *Congressional Record,* 62nd Congress, 2nd Session, vol. 48, parte 2, p. 2603.
[5] *Ibid.*, p. 2953.
[6] El texto de estos tratados se halla en 62nd Congress, 1st Session, S. Exec. Docs. 91 y 92.
[7] HOLT, W. STULL, *Treaties Defeated in the Senate,* Baltimore, 1933, p. 245.
[8] *Congressional Record,* 64th Congress, 2nd Session, vol. 54, parte 1, pp. 892-96.
[9] *Ibid.*, parte 2, p. 1950.
[10] *Ibid.*, parte 3, p. 2367.
[11] *Ibid.*, 65th Congress, 1st Session, vol. 55, parte 8, Ap., p. 29.
[12] *Ibid.*, parte 8, p. 363.
[13] *Ibid.*, 65th Congress, 2nd Session, vol. 57, parte 2, p. 920.
[14] *Ibid.*, p. 1319.
[15] *Ibid.*, parte 4, p. 3911.
[16] *Ibid.*
[17] *Ibid.*, p. 3914.
[18] *Ibid.*, vol. 59, p. 3513.
[19] *Ibid.*, parte 4, p. 3739.
[20] *Ibid.*, p. 3746.
[21] *Ibid.*, vol. 58, parte 3, p. 3137 (Smith de Arizona); parte 5, p. 4262 (Nugent de Idaho); parte 6, p. 5450 (Overman de Carolina del Norte); parte 6, p. 6199 (Wolcott de Delaware).
[22] *Ibid.*, vol. 57, parte 4, p. 4131.
[23] MILLER, DAVID H., *The Drafting of the Covenant,* Nueva York, 1928, 2 vols., I, 276-77.
[24] *Congressional Record,* vol. 57, parte 5, p. 4845.
[25] MILLER, *op. cit.*, I, 277.
[26] LANSING, ROBERT, *The Peace Negotiations. A Personal Narrative,* Nueva York, 1921, pp. 38-40.
[27] *Ibid.*, p. 168.
[28] MILLER, *op. cit.*, II, 71.
[29] *Ibid.*, I, 295.
[30] *Ibid.*, p. 297.
[31] *Ibid.*, p. 336.
[32] *The New Democracy, The President's Speeches, Addresses and Other Papers, 1913-17,* por Woodrow Wilson. Editada por R. S. Baker y W. E. Dodd, Nueva York, 1926, 2 vols., I, 443.
[33] MILLER, *op. cit.*, I, 425.
[34] *Ibid.*
[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*, II, 373.
[37] *Ibid.*, p. 369.
[38] *Ibid.*, p. 372.
[39] *Ibid.*
[40] *Ibid.*
[41] Para la mejor exposición de este tema véase el artículo de JOHN H. SPENCER, "The Monroe Doctrine and the League Covenant", en *American Journal of International Law,* XXX, 400-13.
[42] MILLER, DAVID HUNTER, *Diary of the Peace Conference,* publicación particular, 1928, 21 vols., VIII, 311, Doc. 781.
[43] *Congressional Record,* 66th Congress, 2nd Session, vol. 58, parte 2, p. 1273 (McCumber de Dakota del Norte); parte 2, p. 2057 (Gerry de Rhode Island); parte 3, p. 2537 (Swanson de Virginia); y otros muchos.
[44] *Ibid.*, parte 4, p. 4014.
[45] *Ibid.*, parte 1, pp. 505-06 (Johnson de California); parte 3, p. 3142 (Borah de Idaho); parte 4, p. 3781 (Lodge de Massachusetts); y otros muchos.
[46] *Ibid.*, p. 3781.

[47] *Ibid.*
[48] *Ibid.*, p. 3746.
[49] *Ibid.*, parte 3, p. 2930 (Pomerene de Ohio); parte 6, p. 6335 (King de Utah); parte 8, p. 7955 (Gore de Oklahoma).
[50] *American Academy of Political and Social Science*, XCVI, 42.
[51] *Congressional Record*, 66th Congress, 2nd Session, vol. 58, parte 9, pp. 8560 y 8563.
[52] *Ibid.*, p. 8560.
[53] *Ibid.*, p. 8563.
[54] *Congressional Record*, 66th Congress, 2nd Session, parte 4, p. 3748.
[55] *New York Times*, 25 de dic. de 1938, 7:1.
[56] 68th Congress, 1st Session, Sen. Exec. Doc. nº 107.
[57] *Congressional Record*, 69th Congress, 1st Session, parte 3, p. 2656.
[58] Para la historia del tratado véase JAMES T. SHOTWELL, *War as an Instrument of National Policy*, Nueva York, 1929.
[59] *Ibid.*, p. 272.
[60] *Ibid.*, pp. 293-94.
[61] *Congressional Record*, 74th Congress, 1st Session, vol. 79, parte 1, p. 893.

CAPÍTULO IX

[1] Véase el artículo de J. FRED RIPPY, "Literary Yankeephobia in Hispanic America", en *Journal of International Relations*, XII, 352.
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*, pp. 353-71 y 524-27.
[5] Para este episodio véase *Revue générale de droit international public*, XVIII, pp. 37-44.
[6] *Intimate Papers of Colonel House.* Arranged as a Narrative by Charles Seymour. Boston y Nueva York, 1926-28, 4 vols., I, 209.
[7] *Ibid.*, p. 215.
[8] *Lansing Papers, op. cit.*, II, 471-500.
[9] Para este episodio y el texto de la correspondencia véase *Revista mejicana del derecho internacional*, junio de 1921, pp. 277 ss.
[10] *New York Times*, 25 de abril de 1919, 8:2.
[11] *Ibid.*, 2 de set. de 1919, 1:3.
[12] Para este episodio véase WARREN H. KELCHNER, *Latin-American Relations with the League of Nations*, Filadelfia, 1930, pp. 103-04.
[13] BARCIA TRELLES, C., *La Doctrina de Monroe y la cooperación internacional*, Madrid, 1931, p. 638.
[14] KELCHNER, *op. cit.*, pp. 80-81.
[15] *Ibid.*, pp. 120-22.
[16] BRUM, BALTASAR, *Solidaridad americana.* Conferencia pronunciada por el Presidente de la República Oriental del Uruguay, Dr. Baltasar Brum, en la Universidad de Montevideo, el 21 de abril de 1920, Montevideo, 1920, p. 12.
[17] *Ibid.*, p. 13.
[18] *Ibid.*
[19] *Quinta Conferencia Internacional Americana. Actas de las sesiones de las comisiones, Santiago*, 1923, pp. 184-205.
[20] *Ibid.*, p. 191.
[21] *Ibid.*, p. 199.
[22] HUGHES, CHARLES E., *The Pathway of Peace*, Nueva York, 1925, p. 126.
[23] *Ibid.*, p. 157.
[24] *Ibid.*, pp. 122 y 123.
[25] *Ibid.*, p. 128.

[26] *Ibid.*, p. 162.
[27] *Ibid.*, pp. 146-47.
[28] *Ibid.*, pp. 153-54.
[29] Barcia Trelles, *op. cit.*, p. 691.
[30] Para una excelente exposición de este episodio véase Isaac J. Cox, "Nicaragua and the United States", en *World Peace Foundation Pamphlets,* X, 783-97.
[31] *Congressional Record,* 69th Congress, 2nd Session, vol. 68, parte 2, pp. 1555-56.
[32] *Ibid.*, p. 2136.
[33] Para este episodio véase Barcia Trelles, *op. cit.*, pp. 693-99.
[34] Para una excelente exposición véase *Foreign Policy Association Reports,* IV, 50-85.
[35] *New York Times,* 29 de feb. de 1928, 4:2.
[36] *New York Times,* 13 de marzo de 1929, 5:3.
[37] Sociedad de las Naciones, Revista oficial, 9", p. 1608.
[38] State Department, *Memorandum on the Monroe Doctrine*, preparado por J. Reuben Clark, Washington, 1930, p. XIX.
[39] *Ibid., pp.* XXIII y XXIV.
[40] *New York Times,* 28 de abril de 1930, 6:2.
[41] *Ibid.*, 29 de junio de 1930, 21:3.
[42] *Ibid.*, 4 de mayo, II, 1:7.
[43] *Ibid.*, 29 de set. de 1932, 1:6.
[44] *Ibid.*, 26 de julio de 1930, 16:2.
[45] *Ibid.*, 10 de set. de 1931, 1:4.
[46] *Ibid.*, 13 de set. de 1931, II, 1:3.
[47] *Ibid.*, 15 de agosto de 1930, 6:60.
[48] Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos. Comisiones Primera, Segunda y Octava. Minutas y antecedentes. Montevideo, 1933, pp. 106, 111, 145.
[49] *Congressional Record,* 73rd Congress, 2nd Session, p. 11589.
[50] *Ibid.*, 75th Congress, 1st Session, p. 6494.
[51] *Ibid.*, p. 6496.

Capítulo X

[1] *American Journal of International Law,* XXXI, 203.
[2] Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz, *Actas,* Buenos Aires, 1937, p. 682.
[3] *Congressional Record,* 75th Congress, 1st Session, pp. 6493-508.
[4] *New York Times,* 25 de dic. de 1938, 7:1.
[5] *New York Times,* 6 de junio de 1940, 12:1.
[6] State Department, *Bulletin,* 6 de julio de 1940.
[7] *Ibid.*
[8] *New York Times,* 29 de julio de 1940, 6:2.
[9] State Department Conference Series, 1940-42, p. 71.
[10] Varigny, A., *Le Canada et la Doctrine de Monroe.*
[11] Hart, A. B., *The Monroe Doctrine,* Boston, 1916, pp. 280-81.
[12] *New York Times,* 28 de nov. de 1914, 12:8.
[13] *New York Times,* 19 de agosto de 1938, 1:3.
[14] El acuerdo se publicó en *New York Times,* 4 de set. de 1940, 1:3-8.
[15] *Foreign Affairs,* XXIII, 120.
[16] *Foreign Affairs,* XIX, 344.
[17] State Department, *Bulletin,* 12 de abril de 1941.

[18] *Foreign Affairs*, XIX, 345.
[19] *Fortune*, abril de 1937, p. 202.
[20] *Public Opinion Quarterly*, V, 333.
[21] *New York Times*, 9 de marzo de 1945, 12:2.
[22] *Britannica Book of the Year*, 1946, p. 754.
[23] *New York Times*, 31 de agosto de 1947, 26:2.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Tras larga reflexión he decidido no agregar a esta obra una bibliografía metódica. Ese monumento de erudición indispensable, *Guide to the Diplomatic History of the United States*, de Samuel F. Bemis y Grace Griffin (Washington, 1935), ha hecho que parezca bastante inútil que intentemos aquí una lista completa de las fuentes y los materiales secundarios. Además, la *List of References on the Monroe Doctrine* del señor H. H. B. Meyer (Washington, 1919) y *Bibliography of the Monroe Doctrine, 1919-1929* del profesor Phillips Bradley (Londres, 1929) indican la manera de conocer la mayor parte de los materiales. En tales circunstancias ha parecido suficiente agregar a las notas de cada capítulo una lista de las obras más útiles mencionadas. No es necesario decir que éstas representan solo una parte de las obras consultadas.

Gran parte de este estudio se basa en documentos inéditos. Se apoya en el examen de la numerosa correspondencia diplomática de los Estados Unidos desde 1823 hasta 1919. En Gran Bretaña, gracias a la cortesía de los funcionarios de la Oficina de Documentos Públicos y del Ministerio de Relaciones Exteriores, he examinado los materiales deseados desde 1823 hasta 1905. En Berlín se me concedió la oportunidad de examinar los intercambios diplomáticos en relación con el episodio de Venezuela de 1902-1903. En París pude realizar mis investigaciones en el Quai d'Orsay hasta el año 1871. He conseguido copias de los materiales existentes en Madrid y he utilizado la gran colección de manuscritos de la Biblioteca del Congreso, sobre todo la copia del Haus-Archiv de Maximiliano.

Hay ciertas fuentes fundamentales que pueden ser citadas de una vez por todas en esta breve nota. Tales son, por ejemplo, el *Congressional Record* (Washington, 1874-) bajo sus diversos nombres *Annals of Congress*, 1789-1824 (Washington, 1834-1856, 42 vols.) y *Congressional Globe*, 1833-1873 (Washington, 1834-1873, 46 vols.), y *Debates* de Hansard (Londres, 1812-1908), para las discusiones en las asambleas legislativas de los Estados Unidos y Gran Bretaña. Tal es *Messages of the Presidents* de Richardson (Washington, 1789-1897, 10 vols.). Tales son la gran serie conocida generalmente como *Foreign Relations*, que comienza en 1861 (*Papers Relating to Foreign Relations of the United States, with the annual*

message of the President to Congress. Washington, 1862-), y su predecesora, *American State Papers, Class I. Foreign Relations* (Washington, 1832-1859, 6 vols.) para el período 1789-1828, y la análoga británica, *British and Foreign State Papers*, 1812-1929 (Londres, 1841-). De valor perenne para el período que abarcan son el *Literary Digest* (Nueva York, 1 de marzo de 1890 - 12 de febrero de 1938) y el *New York Times Index* (Nueva York, 1913-).

Hay muchas obras generales sobre la Doctrina Monroe, las más útiles de las cuales para el investigador son la de Herbert Kraus, *Die Monroe-Doktrin, in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht* (Berlín 1913) y la de Alejandro Álvarez, *The Monroe Doctrine; Its Importance in the International Life of the States of the New World* (Nueva York, 1924). El estudio escrito por Barcia Trelles de la Doctrina en relación con la cooperación internacional, *La Doctrina de Monroe y la cooperación internacional* (Madrid, 1931) es una obra de primer orden, indispensable en su campo. Todos los estudiosos de las relaciones exteriores de los Estados Unidos en el período entre 1890 y 1905 deben admirar —y utilizar— la obra monumental de Alfred Vagts, *Deutschland und die Vereinigten Staaten in der Weltpolitik*, 1890-1906 (Nueva York, 1935, 2 vols.). Estas obras se destacan de tal modo entre todas las demás que llamo la atención sobre ellas aquí más bien que en la bibliografía por capítulos.

BIBLIOGRAFÍA POR CAPÍTULOS

Capítulo I. — Material original

Evidentemente, la fuente principal de este capítulo preliminar tienen que ser las opiniones de los padres, las que se encuentran en las obras citadas a continuación:

John Adams, Works of, editadas por Charles Francis Adams, Boston, 1856, 10 vols.
John Quincy Adams, Writings of, editados por W. C. Ford, Nueva York, 1913-17, 7 vols.
Samuel Adams, Writings of, editados por H. A. Cushing, Nueva York, 1904-08, 4 vols.
Benjamin Franklin, Writings of, reunidos y editados por A. H. Smyth, Nueva York, 1905-07, 10 vols.
Alexander Hamilton, Works of, editadas por H. C. Lodge, Nueva York, 1904, 12 vols.
Thomas Jefferson, The Writings of, edición Monticello, Washington, 1903-04, 20 vols.
Thomas Jefferson, Works of, editadas por P. L. Ford, Nueva York, 1904-5, 12 vols.
Richard Henry Lee, Letters of, editadas por J. C. Ballagh, Nueva York, 1911-14, 2 vols.
James Madison, Writings of, editados por Gaillard Hunt, Nueva York, 1900-10, 9 vols.
James Monroe, Writings of, editados por S. M. Hamilton, Nueva York, 1898-1903, 7 vols.
Thomas Paine, The Great Works of, Nueva York, 1877.
y en:
Journals of the Continental Congress, Washington, 1904-34, 31 vols.
Records of the Federal Convention, ed. por Max Farrand, New Haven, 1911, 3 vols.

Material secundario

American Historical Review, VIII (1902-03), 709-733. "Correspondence of the Comte de Moustier with the Comte de Montmorin, 1787-1789."
Se refiere al esfuerzo de Jay para liberar a los Estados Unidos del Tratado de 1778.
Guttridge, G. H., *David Hartley. An Advocate of Conciliation,* Berkeley, 1926.
De valor moderno en relación con nuestro tema.
Schellenberg, T. R., "Jeffersonian Origins of the Monroe Doctrine". *Hispanic American Historical Review,* XIV (1934), 1-32.
Artículo valioso.
Rippy, J. F. y Debo, A., *Historical Background of the American Policy of Isolation,* Northampton, 1924.
Artículo innovador.

Capítulo II. — Material original

John Quincy Adams, Memoirs of, ed. por C. F. Adams, Filadelfia, 1874-77, 12 vols.
Indispensable, fascinante y la *única* fuente importante sobre los debates en el Gabinete en el otoño de 1823.

Alaskan Boundary Tribunal Proceedings, Senate Documents, 58th Congress, 2nd Session, Washington, 1904, 7 vols.
Contienen la correspondencia más importante sobre la cuestión del noroeste.

Festing, Gabrielle, *John Hookham Frère and his Friends*, Londres, 1899.
Contiene a veces alguna carta interesante.

Ford, W. C., "John Quincy Adams and the Monroe Doctrine", I y II, en *American Historical Review*, VII (julio de 1902), 676-696, VIII (oct. de 1902), 28-52.
Contiene algún material documental que no se encuentra publicado en ninguna otra parte, y es además un estudio iniciador sobre los orígenes de la Doctrina.

Albert Gallatin, Writings of, ed. por Henry Adams, Filadelfia, 1879, 3 vols.
Contiene alguna carta importante.

Thomas Jefferson, Writings of, edición conmemorativa, Washington, 1903, 20 vols.
Con alguna carta importante.

James Monroe, Writings of, ed. por S. M. Hamilton, Nueva York, 1898-1903, 7 vols.
Con alguna carta importante de cuando en cuando y materiales documentales complementarios de mucho valor.

Rush, Richard, *Memoranda of a Residence at the Court of London*, Filadelfia, 1845.
Muy interesante con respecto a las negociaciones entre Rush y Canning y con algún material sobre la controversia del noroeste.

Stapleton, A. G., *George Canning and his Times*, Londres, 1859.
Relato de la cuestión colonial española desde el punto de vista británico por el secretario de Canning.

Material secundario

Perkins, Dexter, *The Monroe Doctrine, 1823-26*, Cambridge, 1927.
Tratamiento mucho más completo del tema examinado en este capítulo, con una amplia bibliografía.

Capítulo III. — Material original

Adams, E. D., *British Diplomatic Correspondence Concerning the Republic of Texas*, Texas State Historical Association, Austin, 1918.
Contiene material interesante.

d'Alaux, Gaston, "La République Dominicaine et l'Empereur Soulouque", *Revue des Deux Mondes*, X (1851, 2º vol. de ese año), 193-224, 459-501.

James Buchanan, Works of, ed. por J. B. Moore, Filadelfia, 1908-11, 12 vols.
Muy valiosas.

John C. Calhoun, Works of, ed. por Richard C. Crallé, Nueva York, 1851-56, 6 vols.
Contiene el gran discurso en el que Calhoun expuso la teoría oportunista de la Doctrina.

Documentos relativos a la cuestión de Santo Domingo, sometidos al Congreso de los Diputados. Ministerio de Estado, Madrid, 1865.
La correspondencia española más importante.

Guizot, M., *Histoire Parlementaire de France,* Recueil Complet des Discours Prononcés dans les Chambres de 1819 a 1848, París, 1864, 5 vols..

Pelletier de Saint Rémy, *Étude et Solution Nouvelle de la Question Haïtienne,* París, 1846.
Ejemplo de la actitud francesa con respecto al Caribe.

James K. Polk, The Diary of, ed. por M. M. Quaife, Chicago, 1910, 4 vols.
Una fuente importante.

Thiers, L. A., *Discours sur les rélations de la France avec les États-Unis d'Amérique,* prononcé dans la séance de la Chambre des députés du 20 janvier 1846, París, 1846.
Opinión de la oposición a Guizot.

34th Congress, 1st Session, House Exec. Doc. nº 1.

Material secundario

Adams, E. D., *British Interests and Activities in Texas, 1838-46,* Baltimore, 1910.
Útil no solo con respecto a la cuestión de Texas, sino también a la de California.

Barranda, Joaquín, *Recordaciones históricas,* México, 1913, 2 vols.
El problema de Yucatán tratado detalladamente.

Cady, J. F., *Foreign Intervention in the Rio de la Plata, 1838-50,* Filadelfia, 1929.
Un buen estudio con una bibliografía excelente.

Destruge, C., *La Expedición Flores. Proyecto de monarquía americana, 1846-47,* Guayaquil, 1906.

Perkins, Dexter, *The Monroe Doctrine, 1826-67,* Baltimore, 1933.
Tratamiento más completo de los asuntos a los que se refiere este capítulo, con bibliografía.

Rivas, Raimundo, *Colombia y los Estados Unidos, 1810-1850,* Bogotá, 1915.
Basada en los archivos de Colombia.

Van Alstyne, R. W., "The Central American Policy of Lord Palmerston, 1846-48", en *Hispanic American Historical Review,* XVI, 339-59.

Welles, Summer, *Naboth's Vineyard, The Dominican Republic 1844-1924,* Nueva York, 1928.
El tratamiento más completo de la historia de la República Dominicana y sus relaciones con los Estados Unidos que se encuentra en inglés; está escrito basándose en las fuentes y contiene comentarios excelentes y mucho material que no se encuentra en otras partes.

Williams, M. W., "Secessionist Diplomacy of Yucatán", en *Hispanic American Historical Review,* X, 132-43.

Williams, M. W., *Anglo American Isthmian Diplomacy 1815-1915,* Washington, 1916.
Un estudio excelente con bibliografía.

Capítulo IV. — Material original

Bigelow, John, *Retrospections of an Active Life,* Nueva York, 1909, 5 vols.
Memorias de nuestro ministro en París; de gran valor.

Carta al E. S. Presidente de la República, por Don J. M. Gutiérrez de Estrada, ex ministro de Relaciones Interiores y Exteriores. México, 1840.
Interesante folleto sobre la monarquía mexicana.

Correspondencia de la Legación Mexicana durante la intervención extranjera, ed. por Matías Romero, Ciudad de México, 1870-92, 10 vols.
El resultado de una laboriosidad infatigable. Contiene mucha información no solo sobre los intercambios diplomáticos sino también sobre el estado de la opinión pública norteamericana.
CORTI, E. G., *Maximilian and Charlotte of Mexico*, Nueva York, 1928, 2 vols.
Publica importantes materiales originales que no se encuentran fácilmente en otras partes.
La cuestión de México. (Si la monarquía constitucional es conveniente y posible en aquel país bajo el punto de vista de los intereses mexicanos y de la política española.)
Interesante folleto sobre la monarquía mexicana.
Documents Diplomatiques, París, 1861-67. Para el año 1863.
Colección de documentos diplomáticos indispensable.
GARCÍA, GENARO, y PEREYRA, CARLOS, *Documentos inéditos y muy raros para la historia de México. Correspondencia secreta de los principales intervencionistas mexicanos*, México, 1903, 36 vols.
Colección grande y valiosa para conocer el punto de vista mexicano y el francés de las cosas.
GAULOT, P., *La verité sur l'Expédition du Mexique*, París, 1889-90, 3 vols.
Contiene unas pocas cartas importantes.
RANDON, J. L., *Mémoires du Maréchal*, París, 1875-77, 2 vols.
Importante por algunas cartas.
WELLES, G., *Diary of Gideon Welles*, Nueva York, 1909, 3 vols.
Siempre sabroso y a veces útil.
37th Congress, 2nd Session, H. Exec. Doc. nº 100.
37th Congress, 3rd Session, H. Exec. Doc. nº 54, y
39th Congress, 1st Session, H. Exec. Doc. nº 73, parte 1.
De primera importancia. Gran parte de la correspondencia esencial.

MATERIAL SECUNDARIO

CALLAHAN, J. M., *Evolution of Seward's Mexican Policy*, West Va. Studies in Am. Hist. Morgantown, 1908.
Relato sistemático.
CORTI, EGON C., *Maximilian and Charlotte of Mexico*, Nueva York, 1928, 2 vols.
Obra maestra, aunque escrita en gran parte sobre la base de un archivo.
DUNIWAY, C. A., "Reasons for the Withdrawal of the French from Mexico", *Annual Report of the American Historical Association for 1902*, I, 313-28.
Un análisis perspicaz.
GARCÍA, JOSÉ GABRIEL, *Compendio de la historia de Santo Domingo*, Santo Domingo, 1896.
Obra general útil.
LALLY, F. E., *French Opposition to the Mexican Policy of the Scond Empire*, en Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science, Series XLIX, nº 3, Baltimore, 1931.
Interesante porque muestra la reacción francesa ante la intervención en México.
PERKINS, DEXTER, *The Monroe Doctrine, 1826-67*, Baltimore, 1933.
Tratamiento completo del tema.
RIPPY, J. F., *United States and Mexico*, Nueva York, 1926.
Resumen útil.
WELLES, SUMMER, *Naboth's Vineyard, The Dominican Republic, 1844-1924*, Nueva York, 1928.
El único estudio en inglés de la historia dominicana. Muy valioso.

WRISTON, H. M., *Executive Agents in American Foreign Relations*, Baltimore y Londres, 1929.
Algunas páginas interesantes sobre la misión de Schofield.

CAPÍTULO V. — MATERIAL ORIGINAL

Archivo histórico diplomático mexicano, Ciudad de México, 1923-30, 32 vols., vol. XIX.
Importante para la conferencia de 1896 en la ciudad de México.

50th Congress, 1st Session, S. Exec. Doc. nº 226, vol. 11.
Colección de documentos importantes, sobre todo para los antecedentes de la crisis de 1895.

ELLIOTT, A. D., *The Life of Lord Goschen*, Londres, 1911, 2 vols.
Unas cuantas cartas interesantes.

GARDINER, A. G., *The Life of Sir William Harcourt*, Londres, 1923, 2 vols.
Da la opinión del jefe de la oposición liberal en la disputa de 1895.

MOORE, J. B., *A Digest of International Law*, Washington, 1906, 8 vols., especialmente el vol. VI, pp. 368-604.
Una de las selecciones importantes de materiales originales sobre la Doctrina.

REID, W., *Memoirs and Correspondence of Lord Playfair*, Nueva York y Londres, 1899.
Importante para el memorándum de Playfair.

SUMNER, CHARLES, *Works*, Boston, 1870-83, 15 vols.
No contiene referencias a la Doctrina, pero da importancia aquí y allá a la idea de una "política continental".

VICUÑA MACKENNA, B., *Diez meses de misión en los Estados Unidos*, Santiago, 1867, 2 vols.
Memorias del agente chileno en Estados Unidos en la época de la guerra chileno-española.

Los siguientes artículos periodísticos son valiosos para la cuestión del canal:

Edinburgh Review, CLV, 207-24, "The Panama Canal".

KASSON, JOHN A., "The Monroe Declaration", en *North American Review*, CXXXIII, 241-54.

KOERNER, GUSTAVE, "The True Monroe Doctrine", en la *Nation*, XXXIV, 9-11.

Nation, XXX, 90-91, "The United States Government and the Panama Canal".

North American Review, CXXX, 499-511, "The Monroe Doctrine and the Isthmian Canal".

Popular Science Monthly, XVI, 842-49, "Some Features of the Interoceanic Canal".

RÜMELIN, CARL, "Die Monroe-Doctrin", en *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, XXXVIII, 331-43.

SHLEIDEN, RUDOLF, "Die rechtliche und politische Seite der Panama-canalfrage", en *Preussische Jahrbücher*, XLIX, 589-654.

Estos dos artículos de revista son valiosos para la cuestión venezolana:

LODGE, H. C., "England, Venezuela and the Monroe Doctrine", en *North American Review*, CLX, 651-58.

MOORE, JOHN B., "The Monroe Doctrine", en *Political Science Quarterly*, XI, 1-29.

Material secundario

Cleveland, Grover, *Venezuelan Boundary Dispute,* Nueva York, 1901.
James, Henry, *Richard Olney and his Public Service,* Boston y Nueva York, 1923.
De primera importancia.
Jervey, T. D., "William Lindsay Scruggs, a Forgotten Diplomat", en *South Atlantic Quarterly,* XXVII (1928), 292-309.
Nevins, Allan, *Grover Cleveland; a Study in Courage,* Nueva York, 1933.
Tratamiento breve pero estimulante por un erudito distinguido.
Perkins, Dexter, *The Monroe Doctrine, 1826-67* y *The Monroe Doctrine, 1867-1907,* Baltimore, 1933 y 1937, respectivamente.
Rippy, J. F., "Some Contemporary Mexican Reactions to Cleveland's Venezuelan Message", en *Political Science Quarterly,* XXXIX (1924), 280-92.
Stolberg-Wernigerode, Otto Graf zu, *Germany and the United States during the Era of Bismarck,* Reading, Pa., 1937.
Estudio brillante del período.
Tansill, C. C., *The Purchase of the Danish West Indies,* Baltimore, 1932.
Una relación clásica del asunto. Muy valiosa.

Capítulo VI. — Material original

British Documents on the Origins of the War, 1898-1914, ed. por G. P. Gooch y Harold Temperley, Londres, 1926-33, 10 vols.
Die grosse Politik der Europäischen Kabinette, 1871-1914, Berlín, 1922-27, 40 vols.
Colección clásica alemana de documentos anteriores a la guerra.
Verhandlungen des Reichstags, Berlín, 1871-1938.
Los debates en el Reichstag.
Von Schierbrand, Wolf, *Germany. The Welding of a World Power,* Nueva York, 1902.
Contiene un informe sobre una famosa entrevista con Bismarck.
White, Andrew D., *Autobiography,* Nueva York, 1905, 2 vols.
Interesa principalmente en relación con la Doctrina Monroe y la primera Conferencia de La Haya.
Artículos de revista sobre la Conferencia de La Haya:
Álvarez, Alejandro, "Latin-America and International Law", en *American Journal of International Law,* III, 269-353.
Drago, Luis M., "Les Emprunts d'État et leurs rapports avec la politique internationale", en *Revue générale de droit international public,* XIV, 251-87.
Holls, F. W., "The Results of the Peace Conference in Their Relation to the Monroe Doctrine", en *Review of Reviews,* XX, 560-67.
Review of Reviews, XXVII, 131-38, "The Venezuela Affair".
Artículo contemporáneo sobre la cuestión de Venezuela.

Material secundario

De Beaumarchais, Maurice D., *La doctrine de Monroe; l'évolution de la politique des États-Unis au XIXme siècle,* París, 1898.
Estudio francés de valor mediocre.
Dennett, Tyler, *John Hay; from Poetry to Politics,* Nueva York, 1933.
Importante por un memorándum de Hay sobre la cuestión venezolana.

HARRISON, A., *The Pan-Germanic Doctrine,* Londres, 1904.
Estudio excelente.
HILL, H. C., *Roosevelt and the Caribbean,* Chicago, 1927.
Análisis de la política de Roosevelt en el Caribe.
PERKINS, DEXTER, *The Monroe Doctrine, 1867-1907,* Baltimore, 1937.
PÉTIN, HECTOR, *Les États-Unis et la doctrine de Monroe,* París, 1900.
TANSILL, CHARLES C., *The Purchase of the Danish West Indies,* Baltimore, 1932.
THAYER, W. R., *Theodore Roosevelt, an intimate biography,* Boston, 1919.
Importante por el relato de Theodore Roosevelt sobre el episodio de Venezuela.

CAPÍTULO VII. — MATERIAL ORIGINAL

Inquiry into the Occupation of Haiti and Santo Domingo, Hearings before a Select Committee on Haiti and Santo Domingo, Washington, 1921.
Importante para la política de Estados Unidos, especialmente en Haití.
The Lansing Papers (Papers Relating to the Foreign Affairs of the United States), Washington, 1940, 2 vols.
De primera importancia en relación con una extensa interpretación de la Doctrina Monroe.
RIPPY, J. F., "The British Bondholders and the Roosevelt Corollary of the Monroe Doctrine", en *Political Science Quarterly,* XLIX, 195-206.
Senate Foreign Relations Committee, *Hearings,* 1927.
Contiene información importante sobre la política de Estados Unidos en Nicaragua.
59th Congress, 1st Session, H. Exec. Doc. nº 1.
Importante en relación con la cuestión dominicana.
62nd Congress, 2nd Session, Sen. Exec. Doc. nº 694.
Importante para el episodio de la Bahía Magdalena.
67th Congress, 2nd Session, Senate Report nº 794.
Importante para la actitud alemana con respecto a Haití.

MATERIAL SECUNDARIO

BISHOP, J. B., *Theodore Roosevelt and His Time,* Nueva York, 1902, 2 vols.
Por un entusiasta admirador del Presidente, reflejando su opinión.
JESSUP, PHILIP C., *Elihu Root,* Nueva York, 2 vols.
Da algunas informaciones incidentales interesantes sobre nuestra política latinoamericana.
PERKINS, DEXTER, *The Monroe Doctrine, 1867-1907,* Baltimore, 1937.
Trata de la evolución del corolario de Roosevelt.
PRINGLE, H., *Theodore Roosevelt,* Nueva York, 1931.
Obra maestra de biografía.
RIPPY, J. F., "The Initiation of the Customs Receivership in the Dominican Republic", en *Hispanic American Historical Review,* XXVII, 419-44.
Artículo muy valioso.

CAPÍTULO VIII. — MATERIAL ORIGINAL

LANSING, ROBERT, *The Peace Negotiations. A Personal Narrative,* Nueva York, 1921.
Da la opinión conservadora del secretario de Estado de Wilson.

MILLER, DAVID H., *The Drafting of the Covenant*, Nueva York, 1928, 2 vols.
— *Diary of the Peace Conference*, edición privada, 1928, 21 vols.
Material documental muy valioso.

WILSON, WOODROW, *The New Democracy, The President's Speeches, Addresses and other Papers, 1913-17*, ed. por R. S. Baker y W. E. Dodd, Nueva York, 1926, 2 vols.
Colección clásica.

MATERIAL SECUNDARIO

HOLT, W. STULL, *Treaties Defeated in the Senate*, Baltimore, 1933.
Útil para los años 1912 y 1919.

JESSUP, PHILIP C., *Elihu Root*, Nueva York, 1938, 2 vols.
Útil para los tratados de 1912 así como para la Sociedad.

SHOTWELL, JAMES T., *War as an Instrument of National Policy*, Nueva York, 1929.
Clásica para el Pacto Kellogg.

SPENCER, JOHN H., "The Monroe Doctrine and the League Covenant", en *American Journal of International Law*, XXX, 400-13.
Excelente.

CAPÍTULO IX. — MATERIAL ORIGINAL

BRUM, BALTASAR, *Solidaridad americana*, Conferencia pronunciada por el Presidente de la República Oriental del Uruguay, Dr. Baltasar Brum, en la Universidad de Montevideo, el 21 de abril de 1920, Montevideo, 1920.
Propuesta de una Sociedad de Naciones Americanas por el Presidente del Uruguay.

State Department, *Memorandum on the Monroe Doctrine*, preparado por J. Reuben Clark, Washington, 1930.
Fundamental por expresar las opiniones del Departamento de Estado.

HUGHES, CHARLES E., *The Pathway of Peace*, Nueva York, 1925.
Contiene dos discursos fundamentales del señor Hughes sobre la Doctrina.

Inter-American Conference for the Maintenance of Peace, *Proceedings*, Buenos Aires, 1937.

Lansing Papers, Washington, 1940, 2 vols.
Útil para las negociaciones del Pacto Panamericano.

League of Nations, Official Journal, 9".
Contiene la respuesta al pedido de Costa Rica de una definición del Artículo 21.

Quinta Conferencia Internacional Americana. Actas de las sesiones de las comisiones, Santiago, 1923.
Las minutas de la Conferencia.

Revista mejicana del derecho internacional, junio de 1921.
Da el cambio de notas entre El Salvador y Estados Unidos.

Seventh International Conference of American States. First, Second and Eigth Committees. Minutes and Antecedents. Montevideo, 1933.

SEYMOUR, CHARLES, *The Intimate Papers of Colonel House*, Boston y Nueva York, 1926-28, 4 vols.
Útil para las negociaciones sobre el Pacto Panamericano.

MATERIAL SECUNDARIO

COX, ISAAC J., "Nicaragua and the United States", en *World Peace Foundation Pamphlets*, X, 783-97.
Excelente con respecto a la intervención en Nicaragua.
FENWICK, CHARLES G., "American Conference for the Maintenance of Peace", en *American Journal of International Law*, XXXI, 201-25.
Sugestión del ingreso de Canadá en la Unión Panamericana.
Foreign Policy Association Reports, IV, 50-85, "The Sixth Pan-American Conference".
Resumen excelente de la Conferencia de La Habana.
HART, A. B., *The Monroe Doctrine*, Boston, 1916.
Interesante con respecto a Canadá y la Doctrina.
KELCHNER, WARREN H., *Latin-American Relations with the League of Nations*, Filadelfia, 1930.
Estudio cuidadoso.
RIPPY, J. F., "Literary Yankeephobia in Hispanic America", en *Journal of International Relations*, XII (1922), 350-71, 524-38.

CAPÍTULO X. — MATERIAL ORIGINAL

Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Segunda. *Diario de las sesiones*, La Habana, 1940.
Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Tercera. *Diario das Sessões*, Río de Janeiro, 1942.
Conferencia Interamericana sobre los Medios de Consolidar la Paz y la Seguridad. *Diario de la Conferencia*, México, 1946.
Documents on American Foreign Relations, vols. III-VIII, 1940-46; vols. III-VI; Boston, vols. VII y VIII, Princeton.
Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad, Río de Janeiro, 1947. Tratado Interamericano de Ayuda Recíproca, Río de Janeiro, 1947.

MATERIAL SECUNDARIO

BEMIS, S. F., *The Latin American Policy of the United States*, Nueva York, 1943.
Indispensable para el período abarcado.
DUGGAN, LAURENCE, *The Americas: The Search for Hemisphere Security*, Nueva York, 1949.
Resumen conveniente de las conferencias interamericanas.
WHITAKER, ARTHUR P., *The Western Hemisphere Idea*, Ithaca, 1954.
Visión provocativa del Panamericanismo.
WILCOX, F. O., "The Monroe Doctrine and World War Two", en *American Political Science Review*, XXXVI, 433-53.
PERKINS, DEXTER, "Bringing the Monroe Doctrine Up to Date", en *Foreign Affairs*, XX, 253-65.

ÍNDICE ALFABÉTICO

Las ilustraciones de las páginas 153 y 167 fueron reproducidas con permiso de los propietarios de la revista "Punch", donde aparecieron con los siguientes pies de grabado, inadvertidamente omitidos en esta edición:

DOCTRINA Y PRÁCTICA

DAMA EUROPA *(fríamente)*. — ¿A quién debo el placer de esta intrusión?
TÍO SAM. — Señora, mi nombre es Tío Sam.
DAMA EUROPA. — ¿Tiene algún parentesco con el difunto coronel Monroe?
UNA OPINIÓN BRITÁNICA SOBRE LA DOCTRINA EN 1898

LAS GALANTERÍAS DEL MOMENTO

PRESIDENTE CLEVELAND. — Bueno, señor Salisbury, les guste o no a ustedes, nosotros nos proponemos arbitrar en esta cuestión y, en ese caso, nos atendremos a nuestra propia decisión.
UNA OPINIÓN BRITÁNICA SOBRE EL MENSAJE DE CLEVELAND